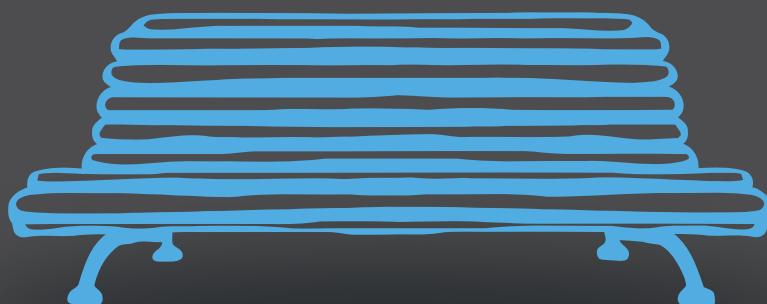


# Estado, Política Pública y Acción Colectiva.

Praxis emergentes y debates necesarios en la construcción  
de la democracia.



---

**Edición:** Colectivo "Estado, Política Pública y Subjetividad"

**Coordinador:** Carlos La Serna

---

e-book | Libros del IIFAP



**Modo de lectura:**

Este e-book debe ser descargado y abierto con un lector de PDF (Acrobat Reader, Foxit , Nitro o similares) para que las funciones interactivas para navegar dentro del documento desde el índice a las mesas tengan efecto.

---

Estado, política pública y acción colectiva : praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia / Carlos La Serna ... [et al.] ; compilado por Carlos La Serna ; editado por Carlos La Serna. - 1a ed. - Córdoba : Universidad Nacional de Córdoba, 2016.  
Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
**ISBN** 978-950-33-1255-1

1. Política Social. 2. Estado. 3. Neoliberalismo . I. La Serna, Carlos II. La Serna, Carlos, comp. III. La Serna, Carlos, ed.  
CDD 320.6

---

**Diseño de portada y diagramación:** Manuel Coll  
**Edición y corrección:** Pablo Giordana



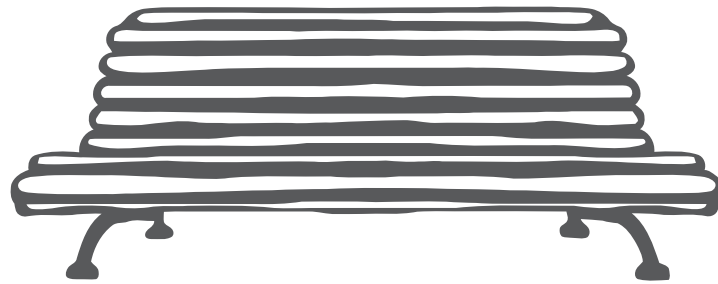
“Estado, Política Pública y Acción Colectiva” por Grupo “Estado, Política Pública Subjetividad”. se distribuye bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.



# Índice

# Estado, Política Pública y Acción Colectiva.

Praxis emergentes y debates necesarios en la construcción  
de la democracia.



## Prólogo

El VI° Coloquio del IIFAP se propuso constituir un espacio de reflexión en torno al rol del Estado y la sociedad civil al interior de los más relevantes ámbitos de la política estatal, fundamentalmente en relación a cuestiones tales como el desarrollo económico, el trabajo, las políticas sociales y la democracia. Se buscó hacer confluir los múltiples esfuerzos tendientes a la comprensión de los procesos de transformación, que desde hace algunos años tienen lugar en los Estados de América Latina en general y en Argentina en particular, procesos que han ido delineando una densa y compleja textura entre lo que cambia y lo que permanece, entre lo instituyente y lo instituido; en definitiva entre las rupturas y continuidades de regímenes y proyectos políticos en tensión.

Entendimos al efectuar la convocatoria, que el VI° Coloquio se situaba en un contexto en el que “múltiples y complejas (re)configuraciones interpelan el poder de hacer ver y de hacer decir del Estado, de las políticas públicas y de las propias prácticas sociales”. Que “tales transformaciones abren espacios a la construcción de imaginarios políticos que emergen de la experiencia y de la creciente reflexividad individual, colectiva e institucional”. Sugeríamos asimismo que es en “tales escenarios en los que el Estado resurge como praxis y como teoría, conmovido por renovados repertorios de acción democrática. Nuevos lazos Estado/Sociedad y Estado/Mundo trazan una trama cuya complejidad desafía cualquier herramental teórico con el que se la pretenda abordar”. El desarrollo del Coloquio ha constituido un espacio de contribución en lo que a tal desafío refiere. Ha reunido un amplio número de contribuciones que desde distintas perspectivas conceptuales y metodológicas muestran el relevante avance de las ciencias sociales en torno a la comprensión los complejos mecanismos de articulación entre el Estado, las políticas públicas y las prácticas políticas colectivas, desentrañando sus dialécticas y proponiendo posibles líneas de acción y/o indagación.

Los trabajos presentados han problematizado en efecto diferentes aspiraciones, valores, correlaciones de fuerza y estrategias que se tensionan en los diversos anudamientos entre el sistema político y la política extra-institucional, esto es: aquellas praxis democráticas que, emergiendo de diferenciados mundos de vida, revelan las transformaciones subjetivas e identitarias y así los procesos de reflexividad y comprensión que las sustentan. Se ha explorado el impacto que estos procesos y prácticas revisten, permitiendo avizorar las potencialidades y riesgos que se presentan en el camino hacia la consolidación y profundización de la democracia y el rol que el Estado y las políticas estatales juegan y pueden jugar en ello.

Bajo una perspectiva epistémica que, en coherencia con lo señalado, sostiene la validez del conocimiento práctico respecto al cual las ciencias sociales representan un ejercicio hermenéutico, es que el Coloquio ha contado con la participación de organizaciones público-asociativas, que hacen realidad ese ejercicio extra-institucional de la política, generando experiencias y perspectivas de transformación que se enraízan en aquel horizonte ético-político que representa la primigenia praxis de los movimientos de derechos humanos en nuestra sociedad. Es en tal marco que se buscó articular la reflexión teórica a los sentidos y significaciones que encarnan las prácticas colectivas y los fenómenos socio-históricos.

Convocado alrededor de cuatro núcleos problemáticos (el trabajo, los nuevos y viejos derechos en el campo de las políticas sociales, el territorio y la democracia), las ponencias y experiencias presentadas, muestran el esfuerzo investigativo y práctico que éstas cuestiones provoca, al ampliar y densificar -hacia el interior y hacia sus contornos-, el contenido de tales núcleos. Las presentacio-

nes han descrito e interpelado las discursividades y las prácticas estatales nacionales, provinciales y locales, delineando el carácter problemático que todo accionar gubernamental comporta en sí mismo y en su relación con una sociedad civil heterogénea en sus valores e intereses.

Sobre un total de más de 250 propuestas, se receptaron luego de la evaluación de referato 112 ponencias, en las que participaron 172 investigadores y 7 miembros de organizaciones asociativas de la sociedad civil. Las actividades se organizaron en 25 mesas de trabajo, que recibieron asimismo la participación de numerosos oyentes.

Las distintas instancias que tuvieron a cargo la organización del VI° Coloquio Internacional del IIFAP evalúan que los abiertos intercambios y debates que lo caracterizaron han contribuido a la investigación crítica y reflexiva sobre la gestión y el accionar estatal; a (re)(des)pensar las prácticas políticas colectivas, fortaleciendo las indagaciones sobre los lugares, temporalidades y modalidades de visibilidad y enunciación a partir de los cuales se interpela al Estado y a la formación de grado y posgrado en estas materias. Se ha entendido asimismo que se ha dado un paso más en la tarea de fortalecer los lazos y articulaciones entre los sujetos de la acción colectiva, los que intervienen en el proceso de la política pública y los que estudian ambos fenómenos.

Queda por agradecer el decidido apoyo de la Agencia Nacional de Promoción Científico Técnica (ANPCyT) que contribuyó al financiamiento solicitado, a los ponentes no sólo en lo que tiene que ver con su esfuerzo investigativo sino también con su contribución vía aranceles a hacer posible esta sexta edición del Coloquio del IIFAP. Un párrafo especial merece la participación de los investigadores que fueron invitados a la tarea de referato, como los investigadores y doctorandas/os que colaboraron en las distintas instancias de organización. Finalmente, agradecemos al Centro de Investigación y Estudios sobre Cultura y Sociedad que cedió parte de sus instalaciones contribuyendo a lograr que el Coloquio se desarrollara en adecuadas condiciones.

#### INSTANCIAS DE ORGANIZACIÓN DEL VI° COLOQUIO

Comité Científico: Francis Bailleau (Director de investigaciones-Centro Nacional de Investigación Científica-CNRS/CESDIP); Pablo Salvat Bologna (Profesor Titular Universidad Alberto Hurtado-Facultad de Ciencias Sociales, Chile); Atilio Borón (Investigador Superior CONICET/UBA/PLED).

Coordinación Académica: Carlos La Serna (Profesor Titular, Coordinador Académico del Doctorado en Administración y Política Pública de la Universidad Nacional de Córdoba)

Comité de Organización: Agustina Chaboux (Coordinadora), Romina Cristini, María Belén Rolfi, Darío Gómez Pucheta, Javier Moreira Slepoy, Graciela Santiago, Jorge Ahumada.





## EJES DE TRABAJO

## Políticas sociales. Viejos y nuevos derechos

### *Interpelando lo político I'*

- **Bonino**, Franco (UNVM): “Matrimonio Igualitario, Estado y Ciudadanía. Disputas interpretativas”
- **Crosetto**, Rossana (UNC) y **Johnson**, María Cecilia (CIJS/UNC - CONICET): “El campo de la salud y el Trabajo Social: Disputas en torno al reconocimiento de los derechos sociales en la Provincia de Córdoba”
- **Garibotti**, Florencia (UNER- Municipalidad de Córdoba): “Configuración de la nueva mirada de los derechos de la infancia en la Ciudad de Córdoba”
- **Mansilla**, Natalia (CIJS/UNC): “La política pública social Programa Conectar Igualdad (PCI): Una revisión desde el Enfoque de Derechos”
- **Peña**, Lidia y **Francioni**, Estefanía (UNCo): “Género y Políticas Públicas en la Provincia de Río Negro”
- **Taborda**, Carolina (UCU Montevideo): “Políticas públicas en primera infancia en Uruguay: ¿Qué ciudadanía es posible?”
- **Echavarri**, Leticia (IIFAP/UNC): Nuevos Sujetos de Derechos y transformaciones en el decir y hacer de la política estatal: Una aproximación en clave de imaginarios sociales.

11

### *Políticas y programas de ingreso<sup>2</sup>*

- **Ambort**, Matilde (CONICET - UNC - UNVM) y **Lerchundi**, Mariana (CONICET - UNRC): “La ‘seguridad’ social como paradoja”
- **Curcio**, Javier; **Falappa**, Fernando y **Mossier**, Verónica (UNGS): “El proceso de armonización previsional y su impacto en la capacidad de protección en tres provincias seleccionadas”
- **Hintze**, Susana; **Costa**, María Ignacia y **Benítez**, Natalia (UNGS): “Desigualdades en la protección: la seguridad social a nivel nacional y provincial en el caso de Neuquén”
- **La Serna**, Carlos (IIFAP/UNC) y **Gómez Pucheta**, Darío (ULA - IIFAP/UNC): “La seguridad en el ingreso, más allá del empleo. El caso de la Asignación Universal por Hijo”
- **Torrice**, Lucas (UNC): “Desafíos en la institucionalidad de la Asignación Universal por Hijo. Modelos de justicia social en pugna”

---

1 Coordinación a cargo de Romina Cristini

2 Coordinación a cargo de Enrique Elorza

### ***Políticas de seguridad***<sup>3</sup>

- **Carbajo**, Mariana (UNVM): “La Seguridad Ciudadana en la agenda del Gobierno de la Provincia de Córdoba: Un mapeo sobre las estrategias de prevención implementadas entre 1996-2012”
- **Herrera**, Nilda (UNCo): “Seguridad y participación ciudadana en Viedma. Río Negro”
- **Moreira Slepoy**, Javier (IIFAP/UNC - UNVM); **Magrin**, Federico (UNVM) y **Cecato**, Claribel (UNVM): “Políticas de Seguridad y legitimación estatal en tiempos de neo-liberalismo”
- **Porta**, Agustina (CONICET - UNVM) y **Bustos**, Matilde (UNVM): “De la ‘efectividad’ de la violencia, a la violencia efectiva”
- **Tauber**, Micaela (UNVM): “Criminalización y judicialización de la lucha política y social: El caso de toma de tierras urbanas en la Provincia de Córdoba”

### ***La ampliación de derechos educativos***<sup>4</sup>

- **Ávila**, Olga (UNC): “Jóvenes y escolarización secundaria en barrios populares de Córdoba. Avatares de una construcción social compleja”
- **Bocchio**, Ma. Cecilia (CONICET - UNC): “El derecho a la educación secundaria obligatoria: Políticas educativas y acciones concretas desde la dirección escolar. El caso de una escuela cordobesa”
- **Martino**, Andrea (UNC): “Inasistencias escolares: interpelaciones a la escuela desde la ausencia en las aulas”
- **Miretti**, Laura y **Santiago**, Graciela (IIFAP/UNC): “La tensión entre la ampliación del derecho a la educación y las lógicas de los actores institucionales”

### ***El rol del Estado en los procesos de la política educativa***<sup>5</sup>

- **Díaz**, Laura (UNC) y **García Martínez**, Ramón (U. N. Lanús): “Hacia una praxis transformadora de la comprensión del estudiante de educación superior en contextos de masividad”
- **Ferrero**, Federico (IDH - CONICET - UNC): “Revisión crítica, política y pedagógica de la Minería de Datos y sistemas Tutoring en educación”

---

3 Coordinación a cargo de Jorge Ahumada

4 Coordinación a cargo de Pamela Reisin

5 Coordinación a cargo de Darío Gómez Pucheta

- **Giovine**, Manuel (UNC): “Estado y mercado: Aproximaciones a una reconstrucción de la oferta educativa de nivel secundario en Gran Córdoba”
- **López**, Eliana; **Rotondi**, María Eugenia; **Corigliano**, Luciana y **Martínez**, María (SEA/UNC): “Inclusión social desde la construcción de ciudadanía. Experiencias en la Universidad Pública”
- **Reisin**, Pamela (UNC): “Políticas para la inclusión educativa. El caso del programa de maestros comunitarios de Uruguay”

### ***Políticas educativas. Brasil, Uruguay, Chile y Argentina<sup>6</sup>***

- **Castillo Palma**, Carla (UNC): “Estudio de la Política Social Educativa Universitaria Chilena (1990-2014)”
- **Kravetz**, Silvia; **Castro**, Alejandra y **López**, Vanesa (UNC): “Educación obligatoria y Políticas de Inclusión en Argentina, Brasil y Uruguay. Un análisis comparado de las perspectivas nacionales”
- **Olmos**, Alicia y **Zabala**, Elisa (UNC): “Políticas de Inclusión Educativa. Aproximaciones en torno de algunas estrategias para su financiamiento en Uruguay, Brasil y Argentina”
- **Tiramonti**, Guillermina (FLACSO - UNLP): “El devenir de las políticas educativas en los últimos 30 años”

13

### ***Participación e inclusión educativa: Planes y programas<sup>7</sup>***

- **Caracciolo Vera**, María Sol (UNSL): “El significado de ‘Política de Estado’ en la Provincia de San Luis: El caso de la política de educación digital.”
- **Escudero**, Ma. Celeste (UNSL - UNC - CONICET): “El rol del Estado argentino en la formación de los docentes universitarios en los años ‘90”
- **Montenegro**, Gustavo y **Shroeder**, Ivana (UNC): “Construcción de conocimiento relevante y conciente sobre el cambio organizacional: Un enfoque metodológico de Innovación Integrativa en el proceso Socio - Técnico - Científico”
- **Olmedo**, Gonzalo (UCC): “¿Beneficiarios o ciudadanos incluidos? Políticas de inclusión educativa a través de programas de transferencias monetarias condicionales: el PNBE y el PROGRESAR”
- **Rubertoni**, Myrian (UNSL): “La perspectiva de Red en los complejos territorios y su relación con la Paridad Participativa”

6 Coordinación a cargo de Graciela Santiago

7 Coordinación a cargo de Laura Miretti

# Ponencias

---

Interpelando lo político

---

## **Matrimonio Igualitario, Estado y Ciudadanía. Disputas interpretativas.**

**Franco Bonino**

Universidad Nacional De Villa María

Eje: Políticas Sociales, Viejos y Nuevos Derechos.

En este artículo, analiza las tensiones entre Matrimonio Igualitario, Ciudadanía y Estado.

El 14 de julio de 2010 Argentina se convirtió en el primer país de Latinoamérica en reconocer el derecho a casarse entre personas del mismo sexo. Dicha ley suscita debates acalorados en ámbitos académicos, Mientras algunas posturas críticas advierten los peligros de demandar la institución matrimonial (Flores:2008 Butler:2006) cuestionando porque relaciones sexo-afectivas deben ser legitimadas por el Estado y por qué ciertos movimientos sociales se limitan a legitimar ciertas sexualidades a través del matrimonio., otras entienden estas reformas, especialmente en Latinoamérica, como un avance emancipador que permite visibilizar realidades sociales como también generar cambios socio culturales (Biglieri:2012 Bimbi:2010 Hiller2012) .Se propone discutir ambas posiciones a la luz del proceso argentino y con los aportes de las teorías críticas del Estado y como también desde el Post Estructuralismo.

### ***Aproximaciones de la relaciones entre Sexualidad(des), Políticas Publicas y Estado***

En los últimos años la demanda de reconocimiento estatal de las parejas gay-lésbicas se ha constituido en un espacio fundamental para pensar y dirimir las políticas sexuales contemporáneas. Mientras que otra serie de iniciativas LGBT<sup>1</sup> (como la penalización de la homofobia o el reclamo de reconocimiento de las identidades trans) encuentran relativo consenso entre activistas y académicos/as, el reclamo de matrimonio resulta un potente movilizador de debates e interrogantes: ¿Qué significa reclamar al Estado? ¿Las demandas sexuales deberían ser por acceso a regulaciones estatales, para mejorarlas o para suprimirlas? ¿Es posible conciliar un movimiento de transformación social con el reclamo de inclusión en instituciones ya existentes? ¿Cómo se articula la subordinación sexual con otros vectores de jerarquización social como la clase o el género? Parte de las preguntas encuentran fundamento en la propia trayectoria de los movimientos de la diversidad sexual

De este modo es pertinente traer a consideración los aportes de Michel Foucault, el autor desarrolla el concepto de gubernamentalidad” a partir de este intentó ver cómo aparecían los problemas vinculados específicamente con la población, y al mirar estos problemas un poco más de cerca, inmediatamente se vio remitido al problema del gobierno. La Gubernamentalidad hace referencia a una economía específica de poder. Hace referencia a las sociedades donde el poder es descentralizado y en que sus miembros juegan un rol activo en su propio autogobierno (Foucault:2006:150). Debido a este rol activo, los individuos necesitan ser regulados desde adentro. La sociedad está basada en distintas esferas institucionales (Familia, Matrimonio), y cada esfera sigue una lógica propia de gobierno que genera un cierto conocimiento sobre los sujetos. El conocimiento producido permite gobernar cómo los individuos se comportarán en ciertos contextos desde el interior del sujeto, desde el sujeto mismo. .

Siguiendo a Foucault, podemos encontrar dos abordajes principales sobre la sexualidad y el poder: la hipótesis de la represión y de la regulación. La «hipótesis de la represión» refiere a lo que

---

1 Lesbianas Gay Bisexuales y Trans\*

podría considerarse como la cara más visible del poder sobre la sexualidad y, que se caracteriza, particularmente, a las políticas basadas en la identidad., esta hipótesis tiene en común priorizar las formas en que el poder reprime y limita las relaciones sociales y en particular el orden sexual.

La otra forma de articular sexualidad y poder propuesta por Foucault implica no sólo una crítica a la «hipótesis de la represión», sino también un cambio paradigmático en las formas de considerar al poder. Para el autor, la sexualidad no debe ser considerada como un instinto reprimido, sino como la construcción de una categoría social con orígenes culturales e históricos específicos más que biológicos. La construcción de un régimen de verdad es, desde este abordaje, la forma en que sexualidad, poder y saber se articulan.

De este modo lo sexual, en general, se piensa como aquello que corresponde a lo íntimo, a un espacio privado donde el poder no penetra, es una de las esferas de la vida sobre la cual se despliegan diversos discursos y técnicas de vigilancia y control hasta llegar a aquellas prohibidas, invisibilizadas o, incluso, criminalizadas. Esta jerarquía sexual imprime, sin dudas, desigualdades en la distribución de reconocimientos, derechos que si bien en ciertos momentos son consideradas aceptables, en otros se vuelven materia de debate, antagonismo y redefiniciones.

Las distintas reglas y regulaciones sobre la sexualidad sirven de ejemplo del complejo entramado existente entre sexualidad y poder. Lejos de estar librado a la «naturaleza», la sexualidad ha sido, continúa siendo, un sitio de regulación por parte de distintas instituciones y de diversos discursos. Este entramado regulatorio, del cual el derecho una parte, suele disponer un orden sexual jerárquico que, como se afirmó, distribuye de manera desigual derechos y privilegios (Vaggione: 2012 34).

La familia y los asuntos domésticos han sido histórica y paradigmáticamente calificados como cuestiones no-políticas, incluso como el reverso de lo político. “*La clásica distinción entre el oikos y la polis, en el mundo griego, permitía distinguir entre el mundo jerárquico y autoritario de la familia, por oposición a la igualdad y la libertad del terreno de los ciudadanos*” (Hiller: 2012)

Lejos de lo que podría considerarse a primera vista, los vínculos familiares y específicamente el Matrimonio son regulados de maneras múltiples por el Estado. Las leyes –y entre ellas, las referidas al Derecho de Familia– que emanan y son respaldadas por él constituyen la textura subyacente del orden social existente en un territorio dado (O’Donnell, 1993: 5). Las leyes regulan las relaciones sociales, prescribiendo modos de proceder, expectativas sociales e identidades. A su vez, el Estado también regula las relaciones sociales a través de otras acciones, que englobaremos bajo el rótulo de «políticas públicas». Ellas refieren a las diferentes tomas de posición estatal sobre un asunto en un momento determinado (Oszlak y O’Donnell, 1982)

De este modo ciertas prácticas, expresiones y actitudes son estimuladas o recompensadas mientras que otras, en cambio, se invisibilizan, esconden o castigan. La regulación de lo sexual, entonces, establece fronteras que estructuran de manera desigual a la población. Además de las categorías que específicamente regulan lo sexual –pecadores, enfermos, perversos, criminales–, las distintas formas de exclusión social se vuelven carne en la sexualidad. Por ejemplo, las desigualdades por raza, etnia, género o clase social.

Desde unos años a esta parte, el reconocimiento jurídico y social de la homosexualidad se ha convertido en un asunto político. Se debate en el espacio público y divide a las sociedades. Es también objeto de un trabajo político y parlamentario, coronado por nuevas leyes en diversos países. Entre estas leyes, el estatus jurídico de las parejas del mismo sexo ocupa un lugar destacado. Aunque durante mucho tiempo se trató de una idea inverosímil, tanto entre los movimientos de gays y lesbianas como para el resto de la sociedad, las/os homosexuales pueden ahora registrarse ante el Estado e incluso, en ciertos países, casarse civilmente. Por consiguiente, la orientación sexual, los deseos y la sexualidad, realidades que, por su carácter íntimo, conciernen a priori más bien a la



esfera privada, aparecen como cuestiones públicas, afectando al estatuto de pertenencia a la comunidad política de ciertos individuos y al disfrute de los derechos y deberes que se derivan

Siguiendo con lo planteado, existe un consenso en las ciencias sociales de reconocer la sexualidad como una construcción social, histórica, altamente regulada (Foucault, 1989). El régimen de la sexualidad promueve la coherencia interna de un patrón de sexualidad que cada sociedad define como “normal” y promueve una concordancia entre cuerpo, género, deseo, identidad y prácticas sexuales. También se instaaura ciertas formas de organización colectiva en torno a la sexualidad (Butler 2001 y 2002). Este ‘dispositivo de la sexualidad’ (Foucault, 1989), produce la inteligibilidad de los cuerpos (Butler, 2001), en lo que el mismo Foucault (1980) llama el ‘sexo verdadero’: aquel lugar recóndito pero accesible, en último término, donde se encontraría la verdad de los sujetos, las señas más precisas de sus subjetividades y de sus biografías.

### **Disputas en torno al Matrimonio**

El movimiento por la diversidad sexual, o LGBT, engloba a una serie de organizaciones, movimientos y posturas académicas que, aunque muchas veces estén en tensión, tienen como objetivo común desinstitucionalizar el sistema de poder, privilegios y derechos que ubica a los no-heterosexuales en un lugar de opresión y marginación

Por otro lado, es posible diferenciar dos corrientes en tensión dentro del movimiento por la diversidad sexual que se diferencian en las formas de definir el sistema de dominación así como en las estrategias políticas utilizadas para superarlo

Una de estas corrientes, basada particularmente en discursos de derechos, busca lograr una sociedad más justa a partir de la inclusión de las «minorías sexuales» reclamando el principio de igualdad ciudadana (Figari: 2010:). La opresión a la que son sujetas las personas y parejas LGBT requiere estrategias políticas que pueden definirse como estrategias de asimilación que permitan modificar los sistemas legales vigentes para abrir espacio a estos individuos como sujetos legítimos del derecho.

La otra corriente tiene una propuesta política más transgresora, asociada a la teoría queer, según la cual el movimiento por la diversidad sexual no debiera orientarse tanto a obtener derechos que permitan la inclusión de las personas LGBT en las definiciones prevalecientes de familia, sino más bien a hacer estallar –queering– esas definiciones<sup>38</sup>. La política queer cuestiona la idea de una sexualidad «normal» que legitima y privilegia la heterosexualidad y las relaciones heterosexuales como fundamentales y naturales en las sociedades (Vaggione: 2012 pagina). Esta posición implica revisar cómo la «sexualidad, el género, la raza, y la opresión y el privilegio de clase se han amalgamado en una visión dominante de familia» en las sociedades contemporáneas.

Históricamente, en efecto, militantes e intelectuales afines a las reivindicaciones homosexuales han más bien denunciado la naturaleza opresiva del matrimonio, tanto civil como religioso, no pudiendo esta institución en ningún caso ser productora de igualdad.

Muchos militantes consideran el matrimonio como una institución patrimonial destinada a solucionar intercambios entre familias, incluso la filiación en un sistema patrilineal. Por esta razón, era extranjera a toda forma de unión amorosa. Al contrario, dada la ausencia de reconocimiento legal, las vivencias de gays y lesbianas se fundaban según ellos en el amor. En la misma época, ciertos militantes describían de manera aún más radical el matrimonio como un freno a la libertad individual, un límite a las posibilidades de experimentación de las parejas, un mecanismo de reproducción de las relaciones de dominación y una fuente de hipocresía, de violencia y de frustración (Paternotte, 2008).

Por todo ello, el matrimonio no podía constituir la base de una lucha emancipadora. Como expresó Michel Foucault en una entrevista a principios de los años ochenta:

*Si pedimos a los demás reproducir el vínculo matrimonial para que su relación personal sea reconocida, el progreso logrado es flojo. Vivimos en un mundo relacional que las instituciones han empobrecido. (...) Debemos luchar contra este empobrecimiento del tejido relacional. Debemos conseguir que sean reconocidas las relaciones de coexistencia, de adopción, etc. (Foucault, 1982, cit. en Éribon, 1999, 462).*

En el plano teórico, tanto los estudios feministas como gays y lésbicos, han subrayado hasta que punto el matrimonio no ha constituido históricamente tanto un derecho abierto al disfrute de todos, como un privilegio reservado al uso exclusivo de categorías sociales determinadas (Vogel, 1991). Habría engendrado exclusiones y desigualdades y legitimado el confinamiento de ciertas partes de la población al margen del espacio público, véase incluso fuera de la comunidad política. En otros términos, al contrario que el discurso “oficial” según el cual se trata de un componente esencial del estatuto de ciudadano, habría constituido un obstáculo a este último, y su acción como factor de discriminación reside en gran parte en su asociación a la noción de diferencia (reproductiva) de los sexos. Por una parte, el matrimonio constituye un instrumento esencial de la minorización política y social de las mujeres. Tomada en una acepción más amplia que la derivada de la separación entre la Iglesia y el Estado, habría servido ante todo al intercambio.

La exclusión del matrimonio por parte de parejas no heterosexuales nos habla de un escenario en el cual la condición sexual de las personas funciona como un vector de acceso a la ciudadanía. Ser o no ser heterosexual, constituir o no una pareja pública y estable, condicionan la disponibilidad de varios derechos –como pensiones, herencia, obra social–. Al debatirse el reconocimiento estatal de las parejas no heterosexuales, otros interrogantes sobre la institución matrimonial vuelven a colocarse de relieve: ¿cuál es el rol estatal respecto de los vínculos de pareja? ¿Qué puede ser objeto de tutela estatal, y por qué?

Valeria Flores se posiciona críticamente en torno a la adquisición de una ciudadanía liberal y considera pertinente la construcción de una ciudadanía sexual entendida como “opuesta a la ciudadanía heterosexual social y políticamente dominante” (Flores, 2008:4) Esta idea parte de que para Flores, la ciudadanía no solo otorga derechos, sino que también conlleva obligaciones, por lo que las diferentes formas de vivir la sexualidad, a medida que irían entrando en la lógica del reconocimiento estatal se irían amoldando para lo que podríamos denominar un “ciudadano ideal”. En palabras de la autora: “*En Las democracias liberales los derechos se balancean con deberes complementarios, en general los reclamos de derechos basados en apelaciones a la ciudadanía a menudo implican un pacto implícito de modificación de comportamientos por parte de los grupos oprimidos en el orden ciudadano vigente. Estos significan modelarse a los modos –aceptables– de ser un/a ciudadano/a sexual*” (Flores, 2008:3)

De este modo la ciudadanía constituye un entramado discursivo estatal que está relacionada con la administración y control de las identidades. Es decir los autores apelan a pensar cómo la ciudadanía encubrió una serie de patrones sociales y culturales, naturalizándolos. La idea del contrato social (heterosexual)<sup>2</sup> como la idealización del individuo liberal construido a imagen y semejanza del varón burgués europeo. La pregunta radica, entonces, en cuáles son las condiciones para ejercer la titularidad de dichos derechos.

De este modo, el matrimonio puede considerarse una de las instituciones centrales de la heteronormatividad<sup>3</sup>. Bajo este rótulo se comprende un dispositivo social conformado por prácticas y discursos que establecen a la heterosexualidad como categoría universal, natural y estable. De

2 Contrato social heterocentrado cuya performatividad, se han inscripto como verdades biológicas en las corporalidades

3 La heteronormatividad hace tanto a la jerarquización de las prácticas e identidades sexuales, como la construcción genérica en tanto varones y mujeres. Por ello, aunque el género y la orientación sexual pueden distinguirse analíticamente y tienden a diferenciarse en el sentido común, aquí pretendemos indicar su implicancia mutua: la matriz genérica responde a un imaginario heterosexual (Ingraham, 1994)

estos cuerpos «naturalmente heterosexuales» se desprende que existen dos sexos identificados con dos modelos de género, femenino y masculino, mutuamente excluyentes y complementarios (Halperin, 1993; Richardson, 1996; Butler, 1999). El matrimonio es una de las instituciones que fija estas nociones al reconocer estatalmente el vínculo sexuado entre varón y mujer

El matrimonio, como organización institucionalizada de la relación heterosexual, participa de la heteronormatividad en varios sentidos: interpela la condición sexuada de los sujetos, instauro la heterosexualidad como norma y establece modalidades del vínculo entre los géneros de maneras general e históricamente asimétricas.

En la regulación de la conyugalidad el Estado establece qué vínculos basados en determinadas relaciones erótico-afectivas son «válidos» y por lo tanto, merecedores de reconocimiento, y cuáles en cambio «fallan» o no son «felices» –en el sentido de Austin, de no constituir actos performativos bien llevados a cabo–. Así como las sociedades reconocen con mayor legitimidad a algunas formas de sexualidad y a otras con menor o ninguna legitimidad (Rubin, 1989), el Estado otorga validez a ciertos arreglos conyugales, y así contribuye a definir qué se entiende por pareja e interpela la condición sexuada de los sujetos. Para nuestro análisis, reconocer los vínculos entre Estado y conyugalidad permite considerar los modos diversos que adopta la ciudadanía, los presupuestos en que se funda y las exclusiones que conlleva

### ***¿La Posibilidad de Resignificación de la Norma?***

Para empezar, parece importante recordar brevemente las tesis de Judith Butler en sus implicaciones para las cuestiones inclusión/exclusión. De manera general, esta aproximación reposa sobre otra concepción del poder, directamente inspirada en Michel Foucault y cuyas implicaciones son fundamentales para las teorías de la inclusión. En efecto, tras la crítica de la hipótesis represiva, desarrollada por el intelectual francés en su primer volumen de la *Histoire de la sexualité* (Foucault, 1976), el poder es considerado como inmanente u omnipresente, difuso y creador. Ahora bien, si el poder realmente lo engloba todo, resulta imposible salir de él o postular un estado que le fuera preexistente y/o le sucediera.

Por consiguiente, la única posibilidad de cambiar la situación implica trabajar desde el interior y a partir de estas relaciones de poder. Como ha escrito Judith Butler para el género, *“si la subversión es posible, será una subversión desde dentro de los términos de la ley, a través de las posibilidades que emergen cuando la ley gira contra ella misma y engendra permutaciones inesperadas de ella misma. El cuerpo culturalmente construido será entonces liberado, ni hacia su pasado “natural”, ni hacia sus placeres originales, sino hacia un futuro abierto de posibilidades culturales”* (1990, 93). Se trataría, en otras palabras, de volver a representar estas relaciones de poder y los términos que las construyen o, retomando la expresión de Judith Butler, de resignificarlas.

Haciendo esto, este proceso abre un espacio abierto de debate y de contestación, cuyo carácter fundamentalmente agonístico impide toda forma de clausura. A partir de estas consideraciones, Judith Butler desarrolla una teoría del poder como performatividad, que aplica a las relaciones entre sexos y géneros en *Gender Trouble y bodies That matter* (1993), así como a los efectos de las palabras ofensivas en *Excitable speech: A Politics of the Performative*. Inspirada por la lingüística y distinguiendo esta noción de la de “representación” (Butler 2005, 15-17, 123-126), la autora considera que el poder ejerce a menudo sus efectos a través de mecanismos de iteración (Derrida)<sup>4</sup> o de citación, es decir, de la repetición de normas surgidas de un proceso de sedimentación.

---

4 iteración, es decir repetición no idéntica sino aproximativa, que da lugar a la posibilidad de resignificación de la norma (Butler, 1990).

Asimismo, el efecto ofensivo de ciertas injurias o la acción del género como mecanismo de opresión no funcionarían más que dentro del marco de un sistema social y de una matriz intelectual en la cual los símbolos y prácticas movilizadas citan ellas mismas o evocan fenómenos de discriminación. Butler no considera esta situación sin salida e, inspirándose en los trabajos de Austin sobre los efectos performativos del lenguaje, ella introduce la distinción entre los actos ilocutorios y perlocutorios del discurso<sup>5</sup>. En consecuencia, sus efectos ni son automáticos ni están garantizados, y existe una especie de intervalo entre la enunciación y la acción

Es en este nivel donde Judith Butler sitúa las posibilidades de cambio, a través de lo que ella califica de “resignificación”. En efecto, si los resultados de la enunciación a nivel de la acción no están garantizados, existe por consiguiente una posibilidad de intervención sobre éstos, y el espacio que separa los dos momentos puede convertirse en una brecha de libertad. Lo anterior implica trabajar, para cambiar una situación de opresión, no solo a partir de los márgenes sino también desde el centro y, continuando la metáfora lingüística, aumentar, a través de la denuncia y la disolución de la necesidad de sus lazos, la separación entre un significante contingente y un significado socialmente sedimentado y repetido.

Actuando contra los mecanismos creadores del poder, este proceso permite desnaturalizar las relaciones sociales que parecían evidentes así como, estando su historicidad y contingencia en vías de deconstrucción, introducir la posibilidad de definiciones alternativas. Estos mecanismos reposan además sobre una paradoja, en la medida en que la servidumbre y la opresión constituyen a la vez las condiciones y los límites del poder de actuación. En efecto no sería posible actuar en su seno, sino que “lo que puedo hacer está, en cierta medida, condicionado por las posibilidades ofrecidas por la cultura, por las otras prácticas y por lo que estas últimas legitiman” (Butler, 2005, 124). Los fenómenos de opresión descritos se refieren de manera directa a los fundamentos de nuestra concepción de lo humano, este acercamiento implica un trabajo sobre los códigos que fundan nuestra comprensión de lo universal, en equilibrio inestable por naturaleza y objeto permanente de contestación. De nuevo, no se trata más de añadir nuevos elementos a los ya existentes sino de imponer, para incluir a los primeros, una genealogía y una redefinición de la esencia de los segundos.

Podemos interrogarnos sobre la aplicabilidad de estos desarrollos teóricos la construcción de discursos estatales sobre el matrimonio igualitario<sup>6</sup> e intentar, de esta manera, responder a la paradoja según unos de los discursos estatales base de la opresión es en lo sucesivo Así pues, la consagración de la unión de dos hombres o dos mujeres en prácticas discursivas históricamente fundada sobre la diferencia complementaria de los sexos, en los mismos términos que las parejas de diferente sexo, no constituiría necesariamente una forma de asimilación, sino que podría ser analizada como el grano de arena simbólico susceptible de atajar tanto su definición como su funcionamiento. En este marco, como lo indican a menudo las reacciones de los adversarios a estas reivindicaciones, tal acto podría introducir una brecha en los mecanismos iterativos del poder o una forma de discontinuidad en los mecanismos de repetición normativa, de donde podrían surgir, a través del juego con las normas, un espacio abierto de contestación y de desestabilización de la noción del matrimonio, potencialmente productora de nuevas vías de acceso a la ciudadanía.

La voluntad de abrir el matrimonio civil a las uniones del mismo sexo podría entonces ser leída como una tentativa de resignificación de éste, susceptible de modificar las relaciones de poder subyacentes. No es en absoluto baladí constatar que la mayoría de los partidarios de su apertura a las parejas del mismo sexo combaten también su monopolio social y luchan, tanto a nivel militante como político, para acrecentar la legitimidad de las diferentes formas de vida en común pero a sabiendas de las posibilidades existen .

---

5 Si los actos ilocutorios hacen ocurrir las cosas que designan por el simple hecho de pronunciarlas (como en la expresión “decir, es hacer”), los actos perlocutorios, que son los más corrientes, movilizan los fenómenos de repetición que han sido enunciados

6 perspectiva lacaniana se amplía la categoría de discurso hasta abarcar sus propios límites, “Nuestro análisis rechaza la distinción entre prácticas discursivas y no discursivas y afirma: a) que todo objeto se constituye como objeto de discurso y b) que toda distinción entre lo que usualmente se denominan aspectos lingüísticos y prácticas; o bien son diferenciaciones incorrectas, o bien deben tener lugar como diferenciaciones internas a la producción social de sentido.

La tarea radica en disociar el significante del significado al cual está generalmente asociado, este proceso podría, al contrario, subvertir o desactivar ciertos elementos precedentemente opresivos y contribuir así a rejuglar las relaciones de poder en las que los homosexuales de los dos sexos estaban inscritos. Otros autores han propuesto análisis similares a partir de casos diferentes, igualmente situados en una perspectiva de ciudadanía. Así, en su estudio sobre la petición del “matrimonio trans” en Reuil Malmaison de junio de 2005, Éric Fassin estima, haciéndose eco del célebre libro de Judith Butler, que esta demanda no confunde solamente el sexo y el género, sino también el matrimonio. Ampliando sus propósitos al conjunto de las reivindicaciones relativas al “matrimonio gay”, afirma de esta manera contra los que leen una forma de asimilación que “es absurdo denunciar el conformismo del matrimonio o de la familia en el momento en que el matrimonio y la familia son las armas con las que se baten los hombres, las mujeres, o sencillamente –¿qué importa?– las personas, independientemente de su sexo o de su sexualidad, para resistir a las asignaciones simbólicas reforzadas por el Estado” (Fassin, 2005, 14). Por consiguiente, la demanda de apertura del matrimonio engendrará una forma de perturbación de las normas.

Es decir las posibilidades de generar dislocaciones, re significaciones en torno a las relaciones: Sexualidad- Reproducción; Familia (como dispositivo biopolítico organizado en base a la diferencia sexual) y el Matrimonio (Como institución sacralizada y pilar del orden heterocapitalista) y la visibilidad de sexualidades abyectas legitimadas por el Estado mediante su discursividad es donde radica potencialidad reivindicativa de la demanda.

En este sentido, Oszlak y O’Donnell:2007 plantean que: *“las tomas de posición del Estado suelen ser particularmente importantes no sólo por su posibilidad objetiva de producir importantes consecuencias sino también porque así suelen considerarlo otros actores social (...) Pero las políticas estatales también generan procesos internos al Estado mismo. Dada una cuestión, la toma de posición respecto de ella por parte de cierta unidad que tiene atribuciones para hacerlo en nombre del Estado suele generar repercusiones “horizontales” -tomas y reajustes de posición de otras unidades- y “verticales”.*

Es por ello que la demanda del Matrimonio, no solo tiene su alcance al nivel socio-cultural sino también, que genera una procesos en el interior del propio Estado<sup>7</sup> tales como la construcciones de nuevas burocracias con la finalidad de responder a las necesidades propias de dicha demanda<sup>8</sup> de manera que *“no sólo se trata de detectar y establecer la naturaleza y rangos de variación de los impactos, estableciendo sus conexiones causales con una determinada política, sino además de especificar a qué unidades estatales y a cuál(es) de sus tomas de posición son atribuibles los efectos identificado” (Oszlak y O’Donnell:2007 113)*

Los estudios sobre políticas públicas insisten en que la manera en que sea definida una cuestión puede determinar que logre visibilizarse y obtener consenso general acerca de la necesidad de intervenir públicamente sobre una situación caracterizada como problemática (Aguilar Villanueva, 1993). Cómo un asunto sea «definido» condiciona los interlocutores pertinentes en un debate, la gama de respuestas estatales posibles y el marco general del debate para los actores participantes del mismo

En este escenario, coincido con autores como Mario Pecheny, Rafael de la Dehesa y colaboradores (2010), quienes proponen “entender la aprobación del matrimonio igualitario en clave de democratización de la sexualidad y las relaciones de género” (2010:7).

---

7 Entiendo al estado como un todo organizado incoherente

8 Véase la creación de dentro de Ministerio de Desarrollo Social de la Nación creó la Coordinación Nacional de Diversidad Sexual o como también el Observatorio de crímenes de Odio por Identidad de Genero/Orientación Sexual del Ministerio de Seguridad de la Nación entre otras.

Por otra parte, si las leyes constituyen “el tejido subyacente del orden social”, resulta preciso atender no solo a los marcos normativos (más o menos inclusivos, más o menos democráticos), sino además a su efectivo funcionamiento como tal. “*La democraticidad es un atributo del Estado, no solo del régimen*” (O’Donnell, 2004, p. 36).

### ***A Modo de Reflexión***

Retomado lo planteado por Judith Butler en “Los mecanismos psíquicos del poder”, donde afirma que “el sujeto se forma a través de la búsqueda apasionada del reconocimiento amonestador del Estado” Podemos decir de este modo, que al nivel ontológico, la institución del matrimonio se configura como dispositivo del entramado de la gubernamentalidad (Foucault: 2006), que permite disciplinar los actos de los sujetos, a fin de reproducir valores sociales. Pero al nivel ontico existe una posibilidad de interacción con la norma que permite subvertirla y apropiarse de la misma, condensado en nuevas practicas de significación.

Por otra parte la ampliación del Matrimonio como todo discurso estatal nunca es completamente democrático, en tanto siempre genera formas y sujetos que quedan excluidos, debido a la imposibilidad de un consenso único y universal, pero para construir un horizonte de democratización/emancipación mediante políticas de las sexualidad es necesario pensarlo a través de políticas de la democracia radical en términos de Mouffe, Una política democrática radical .respondería a posibilitar canales e instituciones para la expresión de las pasiones y practicas colectivas en cuestiones que hagan posible una identificación suficiente para la expresión de una otro. La tarea de la política democrática, entonces, es movilizar (no eliminar) esas pasiones hacia los objetivos democráticos.

Desde otra perspectiva proponemos pensar que dicha Ley constituye un avance cualitativo en la materia. Otra vez, no exclusivamente por la ampliación de derechos o sujetos reconocidos, sino porque aquel debate permitió interrogar(nos) sobre lo que pensamos que no puede ser de otra manera, «porque siempre fue así» o porque son «cuestiones privadas» donde el Estado tiene poco que hacer.

De manera tal que Como sostiene Renata Hiller (2012) los discursos estatales en torno a la posibilidad de matrimonio de personas del mismo sexo, “articulan expectativas, derechos, imaginarios, respetabilidad social (...) interviene en la distribución de bienes materiales y pero sobre todo simbólicos, atravesando la condición ciudadana. También establece un lazo particular, el vínculo conyugal, y contribuye a sexualizar de manera jerárquica a las personas” (2012:89). En este sentido, coincido con la autora en que “los procesos de reconocimiento legal de las parejas gay lésbicas en nuestro país y en otras latitudes (...) difícilmente podrán ser comprendidos si no es contemplado de modo más general los vínculos entre Estado, ciudadanía y matrimonio” (Hiller, 2012:90).

## Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis (1993) Problemas públicos y agenda de gobierno. D.F., Porrúa.
- Butler, Judith ([1990] 2007), El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad, Barcelona, Paidós.
- Butler, Judith 2005, Cuerpos que importan. Sobre los límites materiales y discursivos del “sexo”, Buenos Aires, Paidós.
- Butler, Judith ([1997] 2001), Mecanismos psíquicos del poder. Teorías sobre la sujeción, Madrid, Cátedra.
- Butler, Judith ([2000]2004), “Reescenificación de lo universal: hegemonía y límites del formalismo” en Butler, Judith; Laclau, Ernesto; Žižek, Slavoj, Contingencia, hegemonía y universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda, Buenos Aires, FCE. o ----
- Butler, Judith ([2004] 2006), Deshacer el género, Barcelona, Paidós.
- Butler, Judith ([2004]2006b), Vida precaria. El poder del duelo y la violencia, Buenos Aires, Paidós
- Éribon, Didier. Réflexions sur la question gay. Paris: Fayard, 1999.
- Éribon, Didier sur cet instant fragile... carnets, janvier-août 2004. Paris: Fayard, 2004A. ----- “
- Fassin, Éric. L'inversion de la question homosexuelle. Paris: Amsterdam,
- Foucault, M. (2008). Historia de la sexualidad 1: la voluntad del saber. 2da. Edición. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Foucault (2006), Seguridad, territorio, población, Buenos Aires, Argentina, Fondo de Cultura Económica
- Flores, V. (2008) Potencia Tortillera: un palimpsesto de la perturbación
- Hiller, Renata (2010) «Matrimonio igualitario y espacio público en Argentina» en CLERICO, Laura y ALDAO, Martín, compiladores, Matrimonio Igualitario. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas. Buenos Aires, EUDEBA.
- Hiller, Renata (2012) En las faldas de O'Donnell: discutiendo los alcances del “matrimonio igualitario” en Argentina
- Hiller, Renata (2012). “Regulaciones estatales de la conyugalidad. Apuntes sobre Estado, matrimonio y heteronormatividad”. En Jones, D., Figari, C. y Barrón López, S. (coord.) La producción de la sexualidad. Políticas y regulaciones sexuales en Argentina. Buenos Aires: Biblos.
- Mouffe, C. (1999). El retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, democracia radical, Barcelona: Paidós.
- Pecheny, M., De La Dehesa, R., Hiller, R., Meccia, E. (comp.) (2010). Matrimonio Igualitario en la Argentina. Perspectivas sociales, políticas y jurídicas. Buenos Aires: Eudeba
- O'Donnell, Guillermo (1993) «Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas con-

ceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencia a países poscomunistas», Revista Desarrollo Económico, Vol. 33, Num. 130. Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico Social.

O'Donnell, Guillermo (2004) -El debate conceptual sobre la democracia. In: AA.VV. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Buenos Aires: PNUD,

Oszlak, Oscar; O'Donnell, Guillermo Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación Redes, vol. 2, núm. 4, 1995, Universidad Nacional de Quilmes

RUBIN, Gayle (1989) «Reflexionando sobre el sexo: notas para una teoría radical de la sexualidad» en VANCE, Carol compiladora, Placer y peligro. Explorando la sexualidad femenina. Madrid, Revolución

Weeks, Jeffrey (1998). "The Sexual Citizen". Theory, culture



# **El campo de la salud y el Trabajo Social: disputas en torno al reconocimiento de los derechos sociales en la provincia de Córdoba.**

## **Crosetto, Rossana.**

Escuela de Trabajo Social, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales- UNC.

Docente investigadora.

Mail: rcrosetto@yahoo.com.ar.

## **Johnson, María Cecilia.**

Becaria doctoral CONICET.

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. (CIJS) UNC.

Mail: cecijohn27@gmail.com.

Eje: “Políticas Sociales, Viejos y Nuevos Derechos”

## **Resumen**

Las transformaciones producidas en la última década definidas como post-neoliberalismo (Rabotnikof, 2008), dan cuenta de una nueva disputa de las necesidades en la escena pública (Fraser, 1991). La desmercantilización, ampliación y universalización de derechos sociales generan novedades en los procesos de reproducción cotidiana y en las estrategias de vida de los sectores con los que interactúa el Trabajo Social (Aquin, 2013:70).

Estos cambios en la política social se traducen en los discursos y en la práctica, a partir de la relación establecida entre los/as Trabajadores/as Sociales y los sujetos que acuden a los servicios públicos. Ello se advierte en la manera en que llega la demanda -desde el pedido de ayuda al reclamo de un derecho como ciudadano- y el modo en que los profesionales nombran a los sujetos con los que intervienen, entendiendo que “*nombrar al otro es nombrar reconstructivamente lo social*” (Matus, 1999).

Analizaremos esta relación desde la experiencia particular de la profesión del Trabajo Social en el campo de la salud pública en la provincia de Córdoba, tomando como referencia analítica un estudio cuali y cuantitativo desarrollado por un equipo de investigación de la ETS-UNC al que pertenecemos: “Trabajo social con familias en el campo de la salud pública. Posiciones, relaciones y estrategias” en Córdoba capital y en el interior (2012-15)

## **Introducción**

El presente trabajo pretende compartir algunas reflexiones en torno a la reconstrucción del campo del Trabajo Social en el sector de salud pública en la provincia de Córdoba, Argentina; analizando las intervenciones profesionales en materia de derechos sociales y más específicamente el derecho a la salud. Se enmarca en la investigación “Trabajo social con familias en el campo de la salud pública. Posiciones, relaciones y estrategias”<sup>1</sup>, realizada en diferentes espacios institucionales del

---

1 Aprobada y financiada por SeCyT-UNC (2012-2015) bajo la dirección de Mgter. Nelly Nucci, y co-dirección de Lic. Rossana Crosetto. Integrantes: Lic. Claudia Bilavcik. Lic. Ana Miani. Mgter. Juan Sabogal Carmona. Lic. Cecilia Johnson. Lic. María A. Paviolo. Lic. Carolina Rimondi. Lic. Patricia Poma. Lic. Gabriela Rivero. En la ciudad de Córdoba se relevó una muestra de 11 centros de atención primaria, 6 de dependencia provincial y 5 municipal. En el interior de la Provincia se relevaron 27 instituciones (hospitales provinciales y municipales y centros de salud), de los cuales 15 se identifican como de primer nivel de atención (APS).

área de salud pública en la ciudad capital y localidades del interior de la provincia de Córdoba, Argentina con el objetivo de estudiar las estrategias de intervención de Trabajo Social en el campo de la salud, mediante una metodología que incluye diseños cuanti y cualitativos.

Los resultados permiten caracterizar el campo de intervención profesional y los tipos de estrategias de intervención que se construyen en las diferentes situaciones, problematizándolas desde un enfoque de derechos. Sobre ello analizaremos paradigmas/ marcos teóricos e ideológicos de referencia, que se ponen en juego en las prácticas y en los discursos de los profesionales- trabajadores sociales- en relación a los sujetos que acuden a los servicios públicos de salud.

A modo de conclusiones destacaremos algunos aspectos que favorecen y otros que obstaculizan el ejercicio de las prácticas profesionales desde el enfoque de derechos.

### **Algunas notas conceptuales**

Las políticas públicas constituyen líneas de acción sobre responsabilidades de una autoridad pública hacia la sociedad (como lo son organismos de salud, educación, asistencia, etc.), vigilan la concreción de derechos sociales conquistados por la sociedad e incorporados en leyes y se operacionalizan en programas, proyectos, servicios sociales que cumplen el papel de materializar de hecho, las propuestas, ideas, diseños de acción, objetivos y medios especificados por las políticas públicas. (Potyara Pereira, 2008: 95).

Su estudio requiere identificar actores y contextos en que se viabilizan las decisiones y se organiza la acción pública estatal para el logro de los objetivos. Por su parte, las políticas sociales como conjunto amplio de intervenciones estatales destinadas a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos poseen un carácter socio-histórico y se transforman no siempre en consonancia con las necesidades emergentes de la situación económica- social y política.

Los cambios que experimentaron las políticas sociales en Argentina en la última década, y dentro de ellas las del sector salud, dan cuenta de variaciones en el modelo de organización política, económica y social, en los modos de intervención y lineamientos de política, concomitantes a la complejidad y magnitud de los problemas sociales, entre los que se encuentran la pobreza, la informalidad y precariedad laboral, la desigualdad, entre otros.

Estas transformaciones definidas como post-neoliberalismo por Rabotnikof (2008), están estrechamente vinculadas, según la autora, en términos globales con una redefinición de lo público, entendido como lugar común, como un proyecto y un espacio donde confluyen y disputan diversos actores. Así como la crisis y dismantelamiento del Estado en la década anterior, significó la crisis del espacio público y por ende de la ciudadanía; en el escenario actual el estado vuelve a adquirir un lugar de interlocución importante y respeto a los derechos de los sujetos; comenzando a transitar un camino aún incipiente de políticas públicas desde el enfoque de derechos en relación a la provisión y administración del bienestar. *“El Estado debe volver a pensarse como el instrumento por excelencia de la acción colectiva y por ello debe ser fuerte, sólido y con capacidad de acción”* (Rabotnikof, 2008: 45).

Cuando se habla de un enfoque de derechos en las políticas de desarrollo se está reconociendo que *“el objetivo de dichas políticas es dar cumplimiento al deber de respetar, proteger y hacer efectivos los derechos humanos y que sus titulares pueden exigir tal respeto, protección y realización”* (Artigas, 2005:15). Por su parte, Abramovich (2006: 36) coloca el acento en dos cuestiones relevantes que interesa compartir, uno es el cambio en la noción del sujeto - *de asistido a sujeto con derecho a demandar por prestaciones y conductas* - y el segundo que obliga al Estado a *“hacer efectivas las obligaciones jurídicas, imperativas y exigibles impuestas por los tratados de derechos humanos”*, lo que debería traducirse en mecanismos apropiados para que esta función sea cumplida.

De esta forma, el enfoque de Protección Social en base a derechos propuesto por CEPAL supone instituciones, normas, programas y recursos, además de acuerdos políticos que regulen o se construyan sobre la base de la convivencia en sociedad, en un espacio-tiempo históricamente determinado. Es decir, nos ubicamos en las políticas que expresan la relación entre el Estado y los sujetos en términos de derechos que deben ser reconocidos y protegidos, de obligaciones que son responsabilidad del Estado hacia la sociedad y que por lo tanto se materializan en las intervenciones estatales<sup>2</sup>.

En el caso de las políticas de salud pública el enfoque de derechos es incorporado en los discursos oficiales<sup>3</sup> desde donde se derivan las acciones asistenciales, preventivas y de promoción del Estado pero también en los discursos y prácticas de los profesionales de TS insertos en el campo.

Este nuevo escenario postneoliberal, ha producido una nueva disputa acerca de la interpretación de las necesidades en la escena pública. Esto implica que el debate por las políticas sociales se encuentra vinculado también a los debates por las necesidades. Como refiere Estela Grassi (2006) “las políticas sociales (...) conllevan y presuponen o producen un concepto de “necesidad” o de “necesidades sociales” [como] forma política o estatalizada de la cuestión social” (Grassi, 2006: 10), es decir el modo en que se intenta resolver la tensión producto del sistema capitalista.

En este escenario, como refiere Aquin (2013) se advierte un proceso de creciente politización de las necesidades, y en este sentido, siguiendo la perspectiva de Nancy Fraser (1991), la lucha por la definición de las necesidades no es ajena a la tarea de los profesionales en el ámbito de la salud pública, y particularmente por nuestro recorte específicamente los trabajadores sociales, donde la profesión disputa junto con otros sentidos e interpretaciones sobre estas necesidades.

## **El campo de la salud pública**

En Argentina y particularmente en Córdoba el campo de la salud está compuesto por un sector público, un sector privado y el de obras sociales. El sub-sector público estatal comprende a su vez tres ámbitos jurisdiccionales: nacional, provincial y municipal; siendo en estas dos últimas jurisdicciones donde recortamos nuestro estudio a fin de analizar los procesos de construcción de estrategias de intervención profesional de trabajo social.

En el campo de la salud pública, los espacios de clausura ocupacional de las profesiones son espacios de lucha y contienda entre profesiones cuyos grados de legitimación y poder son asimétricos. El proceso de construcción socio-histórica del campo muestra a la profesión médica como hegemónica en la relación salud- enfermedad- atención.

Este campo ha sido estructurador también, aunque no exclusivo, del proceso de profesionalización del Trabajo Social y hoy es uno de los campos socio-ocupacionales en el que habitan un significativo número de trabajadores sociales quienes se constituyen como agentes estatales y expertos de un área de problemas relacionados con políticas de salud.

---

2 Nucci, Crosetto, Miani, et.al (2013) “Las familias en las políticas públicas de la Provincia de Córdoba (2010-2011). Aproximaciones desde un estudio de casos”. Cuadernos de Trabajo. Serie Investigación N° 3. Escuela de Trabajo Social. Universidad Nacional de Córdoba: 20-23

3 La salud ha sido reconocida como un derecho humano fundamental en declaraciones y pactos internacionales donde los Estados nacionales y provinciales adhieren a ellos y lo incluyen de diferentes maneras a las normas locales, este en el caso de la Provincia de Córdoba, “(...) a pesar de que en muchas ocasiones los procesos de ajuste provincial que involucraron al sector salud no permitieron cumplir con algunos de los imperativos normativos existentes en la materia, los diversos gobiernos provinciales siguieron sosteniendo, aunque más no fuera en el discurso, la responsabilidad del Estado provincial en la garantía del derecho a la salud de manera universal y la necesidad de conformar sistemas de seguridad social con características integrales. Estos requerimientos hacia el Estado provincial surgían de la letra de la nueva Constitución Provincial, reformada en 1987, que había incorporado un extenso listado de derechos y garantías en materia de derechos sociales” (Asse y Burijovich, 2009).

Aquí (2009) ubica a los profesionales como sujetos activos que asumen prácticas y representaciones en una situación de relativa autonomía que, en mayor o menor medida, coloca a los profesionales de base que trabajan en el seno de las políticas sociales en situación de elegir; y Fernández Soto (2002) afirma que las intervenciones profesionales se encuentran condicionadas por situaciones sociales objetivas, las cuales imprimen procesos de sobredeterminación objetiva que van más allá de las voluntades de los agentes profesionales. Sin embargo, advierte que es necesario no caer en miradas deterministas que clausuran las posibilidades de cambio y transformación.

Desde esta perspectiva P. Bourdieu(1990:135) señala que “los campos se presentan para la aprehensión sincrónica como espacios estructurados de posiciones (o de puestos) cuyas propiedades dependen de su posición en dichos espacios y pueden analizarse en forma independiente de las características de sus ocupantes (en parte determinados por ellas)”. De ello podemos inferir que en el campo de la salud existen relaciones de tensión y lucha entre agentes desigualmente provistos de recursos en las que “... encontraremos una lucha, cuyas formas específicas habrá que buscar cada vez, entre el recién llegado que trata de romper los cerrojos del derecho de entrada y el dominante que trata de defender su monopolio y de excluir a la competencia”. (Bourdieu: 1990. 135-141).

Asimismo el proceso de constitución del campo de la salud en Argentina se conforma conjuntamente con la profesión médica, quien de manera corporativa ocupa no sólo los espacios de ejecución de la política de salud sino la toma de decisiones respecto al campo y a medida que van surgiendo distintos paradigmas en la relación salud- enfermedad- atención asociados a distintos momentos socio-históricos, se van modificando las reglas de juego y apareciendo nuevos actores dispuestos a jugar en el campo. Tal es el caso de otras profesiones no médicas, como la profesión de Trabajo Social que particularmente nos interesa profundizar.

Según Susana Belmartino (1991:13) expresa que la década del 40 es escenario de un doble nacimiento en el ámbito de la salud: el del Estado “responsable-garante” del derecho a la salud y el de las organizaciones sindicales, estatales y paraestatales (obras sociales)<sup>4</sup>. Es decir, la década del cuarenta registra la expansión de los derechos sociales en general y de una multiplicación de la oferta pública universal y gratuita de servicios de salud, aproximándose notablemente al modelo del Estado de Bienestar pero también se expande la lógica del seguro social focalizado en un grupo de trabajadores formales asalariados.

El campo profesional del Trabajo Social se configura como espacio de clausura social y ocupacional (González Leandri; 1999:20) en las políticas de salud a finales de los 60 y principios de los 70. No obstante existían previamente personas de buena voluntad sin formación alguna, damas de beneficencia, visitadoras de higiene y luego las visitadoras sociales encargadas de la acción social en salud. Posteriormente y en forma simultánea con la creación de carreras para la formación profesional, los/las trabajadoras sociales fueron incorporándose a dichas instituciones.

De esta manera la conformación de los espacios profesionales se inicia en disputa con las perspectivas y prácticas filantrópicas y voluntarias que ocupaban el lugar de la atención de problemas sociales de los usuarios de los servicios; así como las religiosas cuyo lugar era preponderante tanto en la enfermería como en la atención de situaciones de carencia.

En este proceso precisar actualmente o cuando o se podría decir en este proceso de reconstrucción socio-histórico, en la actualidad coexisten dos tipos de confrontaciones entre los agentes institucionales: una que refiere a las perspectivas ideológico-políticas acerca de las concepciones sobre salud y estrategias de intervención, de tipo transversal - en función de las cuales se producen disputas entre y al interior de las profesiones - y la otra, respecto a la definición del tipo de problemas - objeto a los que cada quien se refiere y los saberes especializados con que cada profesión interviene en este campo.

---

4 Belmartino, S. (1991). “Políticas de Salud en la Argentina: perspectiva histórica” En: *Cuadernos Médico Sociales* n° 55: 13-33.

Se trata de luchas de poder, de carácter simbólico – político con resultados prácticos, ya que del modo en que se establecen las posiciones y las relaciones entre ellas, depende la posibilidad de hegemonizar el campo y de ejercer recursos de poder. En el caso de estas instituciones se trata de orientaciones de política institucional, concepciones de salud, recursos económicos, organizativos, humanos/profesionales, etc. En definitiva, la lucha por la hegemonía de paradigmas de la medicina se traslada a las luchas por las definiciones en torno a lo que constituye el objeto de intervención de Trabajo Social, en el seno de un campo de fuerzas desigual y competitivo. Las intervenciones de Trabajo Social con los sujetos en los servicios de salud del sector público estatal se concretan con sujetos de sectores populares por ser ellos quienes acuden mayoritariamente<sup>5</sup> a los servicios públicos de salud.

Si bien se han logrado importantes avances en la participación de Trabajo Social en el campo de la salud pública, este proceso continúa en construcción y la dinámica de las luchas es variable según cómo se ubica la profesión y las posiciones de los profesionales en cada contexto político e institucional.

### **El campo de intervención de Trabajo Social y los modos de interacción con los sujetos**

Una profesión se caracteriza por un “saber especializado” en torno a un objeto, porción de la realidad con respecto a la cual propone un tipo de prácticas sociales para lograr ciertos resultados. Estas prácticas se desarrollan en diferentes campos de intervención<sup>6</sup> entre los que se incluye la interacción de los profesionales con los usuarios de los servicios en diferentes espacios institucionales y áreas de intervención para la resolución de obstáculos en su reproducción cotidiana.

Se trata de espacios institucionales de prestación de servicios referidos a tipos de necesidades y recursos ligados al ejercicio de derechos sociales de ciudadanía: salud, hábitat, trabajo, educación, etc.; a problemas sociales (violencia, drogadicción, vulneración de derechos, etc.); o sujetos (niñez, juventud, tercera edad, familias, mujeres, etc.).

Para un análisis de las relaciones -como relaciones de poder- y trayectorias en función de las demandas y procesos de intervención es necesario incluir todos los elementos que estructuran las prácticas profesionales: i) el Estado -las políticas públicas y los procesos institucionales y organizacionales que se derivan de ellas; ii) los profesionales y iii) los sujetos que demandan y todos aquellos de cuyas acciones no sólo depende la distribución de recursos sino también las prácticas culturales que asignan sentido e identidad y construyen, valores y creencias en torno a los problemas sociales y las formas de resolución de los mismos. Para el caso de los profesionales, tomamos su palabra, sus percepciones y reflexiones acerca del campo de intervención, la relación con los usuarios de los servicios, su caracterización así como la identificación de los problemas sobre los que intervienen y otros aspectos necesarios para analizar las estrategias de intervención profesional; que posibilitan analizar los marcos de referencia teórico-metodológicos y ético-políticos en que fundan sus intervenciones.

El campo de intervención en salud, como ya expresamos, se conformó con la hegemonía del modelo médico mientras que el lugar de Trabajo Social, de carácter subalterno, se dirigió particularmente a los sectores pobres para asistirlos en sus necesidades frente a la presencia de enfermedades con una fuerte impronta de “control social” frente a las llamadas enfermedades de la pobreza.

Este paradigma aún conserva su impronta en algunos espacios institucionales. Los profesionales de trabajo social, en su mayoría mujeres en una profesión de servicio, relatan la adjudicación por

---

5 Aunque actualmente también se suman los sectores con cobertura de obras sociales por problemáticas como adicciones, violencia doméstica, dificultades en la adhesión a tratamientos de enfermedades crónicas e infecciosas, entre otras.

6 Aquín, N. (2006). La autora se refiere además al campo de la producción de conocimientos y al de la reproducción de los cuadros profesionales a través de la docencia.

parte de otros actores institucionales (autoridades, otros profesionales) del rol de control social lo que acarrea disputas en los modos de concebir a los sujetos y los problemas de salud que se traducen en las prácticas e intervenciones profesionales. Así el control y riesgo social de la infancia, sobre todo en los espacios comunitarios, como el control social para el tratamiento de enfermedades crónicas prolongadas sólo por citar algunos ejemplos; constituyen indicadores de relaciones de poder jerárquicas donde el “otro”, el/ la “paciente”, bajo criterios clasificatorios y estigmatizantes, producto también de lineamientos devenidos en políticas focalizadas, debe ser controlado, tutelado, vigilado.

En la mayoría de las instituciones de salud los trabajadores sociales continúan intermediando en el acceso a recursos materiales de salud (medicación, estudios complementarios, pasajes para traslados, entre otros), particularmente con los sectores populares quienes no pueden acceder vía “mercado” a una cobertura de salud; situación que se complejiza en el interior provincial cuando los municipios son los responsables de la atención de la salud pública. La dimensión simbólica de las necesidades de salud (información, capacitación, prevención, dilucidación, problematización, entre otros) si bien son prácticas que la mayoría de los TS realizan, forman parte de un campo de contienda y lucha permanente con otros profesionales del campo de la salud. Esto por cuanto lo “social” y lo “político” aparecen entrapados e invisibilizados en el proceso salud-enfermedad-atención cuando en definitiva forman parte de un proceso de desarrollo que tiene su expresión en problemáticas que afectan la salud de los grupos poblacionales, según particularidades locales y regionales.

Los trabajadores sociales desde un lugar reconocido por los entrevistados como de nexo entre los sujetos que demandan por obstáculos en los procesos de reproducción cotidiana ligados al sostenimiento de su salud o sus familias y las instituciones prestadoras de dichos servicios, asumen una posición de “intermediación activa, comprometida, productora de saberes y sentidos” que implica un proceso de negociación y disputa constante entre diferentes universos de significados.

La política de salud de carácter universal desde sus orígenes, aún muestra signos de debilidad para instalar una cobertura de salud pública universal, accesible y gratuita, lo que deriva en las dificultades existentes para la exigibilidad de los derechos de salud por parte de la población con mayor vulnerabilidad social y económica.

La forma de nombrar a los sujetos acarrea concepciones ideológicas, teóricas, y según como se concibe al otro se interviene, lo que se traduce en la dimensión ética-política de las prácticas profesionales. En nuestro estudio esta dimensión implica una constante tensión en los distintos espacios de salud en los que se desarrolla la intervención profesional. Desde el enfoque de riesgo y control social, desde perspectivas filantrópicas y caritativas, que signaron a la profesión desde su constitución socio-histórica, al paradigma de derechos hay un campo de disputa simbólica por justificar la intervención profesional desde un lugar de derechos. Es decir, la relación entre los sujetos y las instituciones de salud se caracterizó por la establecida entre médico y paciente, en correspondencia con el modelo en el que estas instituciones se construyeron, generando un *habitus* institucional y también un *habitus* de los usuarios de estos servicios, rápidamente identificables con el modelo biólogo. La profesión de Trabajo Social se integra en estas instituciones construyendo (y construyéndose a sí misma) con diferentes marcos referenciales y desde la concepción más hegemónica así como se ubica a los sujetos que demandan en el lugar de la “carencia”, el profesional de trabajo social aparece en el lugar de la “ayuda”, de la “asistencia”, entre otros.

En los casos donde el trabajador social se posiciona asumiendo un lugar secundario – lo que avala la hegemonía del modelo biólogo – se traduce en marcos interpretativos y maneras de nombrar a los sujetos, desde la situación de salud que los convoca a las instituciones. Así, por ejemplo, es característico que en algunos hospitales se reconozca a los sujetos como “*pacientes*”, o de acuerdo a la situación personal o de salud que lo vincula a un determinado programa: “*diabético*” “*embarazada*”.

*“(...) Y después dijimos, esa mirada de paciente suena muy médico, y esto después empezar a pensarlo también desde el lugar de sujeto de derecho (...) de empezar a mirarlo diferente, que nos costó y nos cuesta, porque es tal la costumbre (...) de empezar a incorporar otro, otra forma de mirar y más allá...”* (Trabajadora Social)

En cambio, otros profesionales promueven un enfoque de atención integral de la salud desde una intervención interdisciplinaria dirigida a un sujeto no fragmentado según los intereses de cada disciplina. Quienes se ubican en esta perspectiva postulan el desarrollo de estrategias de reconocimiento y valorización del “otro”, de acompañamiento para enfrentar situaciones imprevistas y escasamente conocidas relacionadas con la salud y la enfermedad, promoviendo la des-naturalización de concepciones del sujeto como “asistido, carente, enfermo, paciente”, en definitiva “objeto” y no sujeto en el proceso de resolución de problemas que afectan su salud.

Ello implica confrontar con otros profesionales y agentes institucionales sobre cuestiones como las concepciones de salud y enfermedad, las interpretaciones acerca de las necesidades de los sujetos, condiciones y posibilidades de transformación de las mismas.

En este sentido, se advierte una reflexión de los trabajadores sociales sobre sus prácticas profesionales, donde se cuestionan posicionamientos paternalistas, intervenciones asistencialistas, ello da cuenta de una tensión no siempre resuelta que se traduce en los discursos y en las prácticas.

*“(...) el tema de la autonomía del paciente, de las personas, de quien tengas adelante (...) uno trata por no ser paternalista, el terrible de ese ¿hasta dónde llego yo? (...) para que pueda valerse (...) Que puedan defender sus derechos (...) pero creo que no se nos va a caer nada si uno lo acompaña al paciente, cuando hay mujeres que realmente no pueden (...) porque que están con la autoestima hecha bolsa, porque tienen miedo, porque están amenazadas...”* (Trabajadora Social)

Según expresan los entrevistados se trata de personas en situación de vulnerabilidad social y económica, pertenecientes a familias extensas/ numerosas, e incluso personas en hogares unipersonales, cuyas condiciones de vida reconocen trayectorias socio-ocupacionales, educativas, familiares, etc. en contextos desfavorables pero que al mismo tiempo cuentan con interpretaciones sobre sus necesidades y formas de resolución en la reproducción cotidiana y social de su existencia así como con recursos y capitales; que debieran ser reconocidos e incorporados en el proceso de intervención de los profesionales de salud para un acompañamiento en el proceso salud-enfermedad-atención integral, frente a problemáticas complejas que atraviesan la vida de los sujetos, en la actual coyuntura socio-histórica.

Pasar de la noción de paciente, de asistido, a sujetos con derechos, a reclamar por prestaciones efectivas implica pensar los posicionamientos de todos los actores involucrados en el campo de la salud cuando las decisiones e interpretaciones sobre la salud y enfermedad, continúan siendo emanados por los agentes institucionales y receptados por los sujetos como discursos de una autoridad competente que, transmitidos en una relación y estructura jerárquica y verticalista, continúa construyendo sujetos pasivos, temerosos; asimetría de poder aprendida, instalada y reproducida socialmente.

Concomitante con los avances normativos y legislativos sobre el modelo de protección integral de derechos, entendemos que sólo se lograrán transformaciones si se concreta una nueva institucionalidad con normativas, programas y recursos institucionales pero también con discursos y prácticas de los propios agentes involucrados en el campo. En este sentido se advierten contextos institucionales donde Trabajo Social ocupa posiciones desventajosas para proponer nuevas miradas frente a otras profesiones. Así también se pudieron advertir contextos de formación profesionales heterogéneos, en ocasiones alejados física y simbólicamente de los centros de formación y discusión, lo que se traduce en ocasiones en explicaciones individuales o psicologistas de los problemas sociales y nos lleva en el caso de las profesiones a pensar en otro arista vinculada a los procesos de formación de grado, posgrado y el papel de la universidad en estos asuntos.

No obstante lo expuesto, se vislumbran otros *habitus* de los sujetos que transitan por las instituciones públicas de salud, que demandan y reclaman atención de calidad, disponibilidad profesional, en definitiva, por sus derechos como también agentes institucionales que establecen relaciones de mayor horizontalidad, trabajan interdisciplinariamente o de manera coordinada, incluso desarrollan actividades grupales donde los sujetos tienen voz, reconociendo al otro como sujeto activo, ciudadano, que exige sus derechos, principalmente en el reconocimiento de los derechos de las mujeres, los niños/as y adolescentes.

*“(...) no importa cómo viene el otro, importa cómo vos respondes (...) Porque el otro en una situación de salud complicada hasta tiene derecho a venir de la forma que quiera, o que pueda (...) y si uno no sabe distinguir eso, bueno...estudia otra cosa.”* (Trabajador Social)

*“(...) para mí tiene que ver con fortalecer al sujeto que viene a demandar en sus derechos, esos derechos en relación a la salud, con eso de fortalecerlo para que logre la autonomía”* (Trabajadora Social)

Un caso particular que da cuenta de esta disputa por el reconocimiento de la autonomía de los sujetos en las instituciones de salud, es ante la demanda de las mujeres por ligadura de trompas, intervención ante la cual los profesionales ponen en juego marcos teóricos e ideológicos que responden a posiciones de poder dentro del campo de la salud. Si bien esta intervención se reconoce como un derecho de las mujeres que no implica el consentimiento ni intermediación de ningún profesional, suele ser derivado a los trabajadores sociales para que participen, acompañen o controlen esta decisión. Esta tensión ilustra de alguna manera, las diferentes posibilidades y posiciones de los profesionales que en ocasiones encuentran dificultades para disputar nuevos sentidos ante la autoridad médica que lo demanda.

## **Reflexiones finales**

Los contextos institucionales donde se encuentran insertos los Trabajadores sociales, dan cuenta de la heterogeneidad de paradigmas que conviven en el sistema de salud. Si bien, como referimos anteriormente, se advierte un nuevo protagonismo del Estado como un interlocutor en la exigibilidad de los derechos individuales y colectivos, como así también un cambio de mirada en los discursos de las políticas y programas, aún se advierten herencias de un modelo neoliberal, tanto en algunas políticas institucionales locales, como en los marcos teóricos e ideológicos que atraviesan las prácticas de los profesionales (trabajadores sociales) en el campo de salud.

Las posibilidades para transformar estas condiciones en el actual campo de la salud en la Provincia de Córdoba, se muestran complejos. En este sentido, la autonomía profesional, como las condiciones laborales, también aparecen como factores condicionantes para aquellos profesionales que parte de su tarea cotidiana implica la disputa de nuevos sentidos en los microespacios institucionales. Sobre todo en escenarios donde la profesión se posiciona en la disputa- junto a otros colectivos profesionales- por las transformaciones actuales del modelo de salud, que cristalizados en normativas y programas, deben ser interpretadas y retomadas como dispositivos a tener en cuenta en la exigibilidad de recursos que hagan posible el pleno ejercicio de los derechos de los sujetos.

Por último los procesos de formación y actualización de los Trabajadores Sociales (y demás profesiones insertas en el campo) resultan una variable no menor a la hora de pensar nuevas alternativas desde el enfoque de derechos; incluyendo las responsabilidades que debiera asumir en dicha formación la universidad pública y los agrupaciones o gremios profesionales. Así también la supervisión, demanda que los profesionales señalen como una dificultad sobretudo en contextos de intervención de gran aislamiento, resulta fundamental para que los profesionales puedan reconocerse como agentes de salud con capacidad de proponer una mirada teórica y política propia



junto a los sujetos que demandan intervención, frente a las tensiones y desafíos que proponen los escenarios actuales.

Es por ello, que en el campo profesional del Trabajo Social conviven, a veces de formas contradictorias, discursos y prácticas profesionales heterogéneas, vinculado a procesos a transformaciones históricas en los marcos teóricos e ideológicos de la profesión, pudiéndose reconocer una variedad de enfoques y marcos referenciales vinculados a la asistencia, a la caridad, la filantropía, al enfoque de riesgo social, enraizados en modelos biologicistas de la salud del paradigma médico hegemónico, pero también otros, vinculados a la lucha y defensa de los derechos ciudadanos, a la salud integral, a los determinantes sociales del proceso de salud-enfermedad-atención.

Para finalizar interesa destacar que la trayectoria del Trabajo Social en la relación sujeto-necesidad que se traduce en la disputa por la definición de las necesidades y el lugar de los sujetos en el campo de la salud, constituye un aporte al mismo que es necesario reconocer y remarcar. Una profesión que se ha propuesto reconocer y posibilitar la autonomía a los sujetos sin desconocer los contextos de restricciones producidos por el propio sistema o contexto socio-histórico y no por los propios sujetos, como así también ha sostenido una mirada social sobre los procesos salud-enfermedad-atención; proponiendo y sosteniendo el trabajo profesional interdisciplinario, impulsando programas y estrategias de promoción y prevención, la construcción de redes, el trabajo familiar, comunitario y grupal, y su histórico posicionamiento por la defensa de los derechos ciudadanos, encontrando estos resquicios aún en los escenarios y momentos más desfavorables de la política pública.

En este sentido también se visualiza en los actuales escenarios, una disputa por superar lógicas neoliberales, donde los trabajadores sociales como agentes del estado, se cuestionan e introducen nuevos debates en relación al objeto de intervención, en las formas de abordar y reconocer las demandas desde una perspectiva de reconocimiento de derechos.

## Bibliografía

Abramovich, V. (2006) Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. CEPAL. (35 - 50).

Abramovich, V.; Courtis, C. (2002). La estructura de los derechos sociales y el problema de su exigibilidad y Obligaciones del Estado en materia de derechos económicos, sociales y culturales. En V. Abramovich y C. Courtis, *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Editorial Trotta.

Abramovich, V.; Courtis, C. (2006). *El Umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado Social Constitucional*. Buenos Aires: Ed. Editores del Puerto.

Aquín, N. (1996): "La relación sujeto-objeto en Trabajo Social. Una re significación posible", en *La especificidad del Trabajo Social y la formación profesional*. Buenos Aires. Espacio Editorial.

Aquín, N. (2006): Vínculos críticos entre teoría, ideología y técnica. Formato electrónico: I Encuentro de Prácticas Universitarias y Proyecto Crítico- Julio 2006 ETS-UNC

Artigas, C. (2005). Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales. CEPAL. División de Desarrollo Social- Serie Políticas Sociales (110). Santiago de Chile: CEPAL. (on line). Disponible en: [http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/22923/sps110\\_lcl2354.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/22923/sps110_lcl2354.pdf)

Ase, I y Burijovich, J. (2000) "La reforma del sector salud en Córdoba. El naufragio de un piloto de tormentas" en: *Revista Administración Pública y Sociedad* (13), pp.19-39.

Ase, I y Burijovich, J. (2009) La estrategia de Atención Primaria de la Salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud? *Revista: Salud Colectiva* 2009 – 5. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=731111117003>

Belmartino, S. (1991). "Políticas de Salud en la Argentina: perspectiva histórica" En: *Cuadernos Médico Sociales* no 55: 13-33.

Belmartino, S. (2000). "Nuevas reglas de juego para la atención médica en la Argentina ¿quién será el árbitro? Colección Salud Colectiva. Bs. As, Argentina.

Bourdieu, P. (1990); "Algunas propiedades de los campos" en 'Sociología y Cultura'. México. Edit. Grijalbo

Burijovich, J. y Ase, I. (2003): Las políticas de salud en Córdoba: ¿Una oportunidad para el fortalecimiento del paradigma asociativo? Ponencia en Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad, Estado y Administración.

CARBONETTI, A. (2004) La conformación del sistema sanitario de la Argentina. El caso de la Provincia de Córdoba, 1880-1926.

CAZZANIGA, S. (2005) Puentes y giros para asomarse al oficio, revista *Tutopía* n° 12.

Fredianelli, Peralta, Crosetto, (2006) Construyendo sentidos y significaciones desde la historia del TS en las instituciones de salud de la Provincia de Córdoba. Ponencia presentada en el I Foro de Investigación e Intervención Social, organizado por Escuela de Trabajo Social y Escuela de Ciencias de la Información UNC. Córdoba.

Crosetto R, Bermúdez S. (2014) Políticas Publicas e Familias: accesibilidades, posibilidades e desa-

fos en *Intersetorialidade e políticas sociais: interfaces e diálogos* Porto Alegre (Br). Modo de acceso: <http://www.pucrs.br/edipucrs> ISBN 978-85-397-0573-3- CDD 361

FRASER, Nancy. (1991) La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Revista Debate Feminista*.

GRASSI, Estela (2006) “Integración y necesidades sociales. Reflexiones desde punto de vista de la igualdad”. Tercer congreso Argentino de Política Social. Buenos Aires.

Nucci Nelly, Crosetto, Rossana, Bilavcik, Claudia (2015) Reflexiones en torno a la intervención del Trabajo Social en el sector público de salud. Provincia de Córdoba, Argentina. Ponencia presentada en “XII CONGRESO ESTATAL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE TRABAJO SOCIAL Y SALUD” MADRID, mayo 2015.

Nucci N., Crosetto R, Miani A, Bilavcik C, et al (2013). “Las familias en las políticas públicas de la Provincia de Córdoba (2010-2011). Aproximaciones desde un estudio de casos en Cuadernos de Trabajo. Serie Investigación. Córdoba, Argentina.

Rabotnikof, N. (2008) “Lo publico hoy: lugares, lógicas y expectativas”, En: *Iconos*, .Revista de Ciencias Sociales, Num. 32, Quito, (Págs.- 37-48)

Rodríguez, M. L. (2013): “Las políticas hospitalarias peronistas: el caso de la provincia de Córdoba, Argentina (1946-1955)” en *Historelo. Revista de Historia Regional y Local*. Vol 5 N° 9. Enero-junio 2013ISSN

<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=73111117003Ase>, I y Burijovich, J. (2009) La estrategia de Atención Primaria de la Salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud? *Revista: Salud Colectiva* 2009 – 5.

# Configuración de la nueva mirada de los derechos de la infancia en la Ciudad de Córdoba<sup>1</sup>

Mgter. Garibotti, Florencia<sup>2</sup>

Municipalidad de Córdoba

Subdirección de Niñez, Adolescencia y Desarrollo Integral Juvenil

Jefa de Departamento

E-mail: fgaribotti@yahoo.com

Eje temático: Políticas Sociales, nuevos y viejos derechos

## Resumen

Argentina, a partir de la incorporación de la Convención de Derechos del Niño a la Constitución Nacional –año 1994-, y más tarde con la sanción de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes N° 26.061, en diciembre de 2005, comienza a configurar el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes; en el marco del proceso de ampliación de derechos llevado a cabo por el gobierno nacional desde el año 2003.

La creación de una Política de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, reconoce los derechos de estos, y define la posición del Estado con respecto a la infancia y adolescencia; y en este caso, desde el enfoque de derechos humanos.

En esta oportunidad, se realiza un análisis de la configuración de la nueva mirada de la infancia y adolescencia en Argentina en general; y en particular se indaga de manera reflexiva el Servicio de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Córdoba -SPD-. Este Servicio público municipal del segundo nivel del Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, tiene el objetivo de restituir los derechos vulnerados a la población más pequeña y joven de la Ciudad.

## Construcción histórica y social de la infancia y adolescencia

Un estudio de Sandra Carli (2002: 23) analiza cómo es la mirada sobre la infancia en cada período histórico. De este modo, se coincide a la infancia como una construcción histórica y social. Ésta noción aporta al niño además de su condición biológica la idea que está atrevesado por las particularidades de cada momento temporo-espacial. Se comprende así, a las nociones de infancia y adolescencia como términos construídos socialmente y reconocidos colectivamente. Estas concepciones no están libres de disputas de intereses y de poder en las sociedades capitalistas occidentales. Al respecto, María Adelaida Colángelo (2005: 4) sostiene, este proceso de construcción es “dinámico y conflictivo” a la vez.

---

1 Este escrito se desarrolla en el marco del Trabajo Integrador Final (TIF) de la Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia, de la Facultad de Trabajo Social, de la Universidad Nacional de Entre Ríos. 2013/2014. Aprobado por Resol. “C.S” 320/11, 324/12. Directora de TIF: Lic. María Cecilia, Re.

2 La autora de este escrito se desempeña como Jefa de Departamento en la Subdirección de Niñez, Adolescencia y Desarrollo Integral Juvenil, de la Municipalidad de Córdoba, lo cual implica entre sus funciones participar de la Coordinación General del Servicio de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Córdoba.

Por otra parte, según lo expresa Colángelo (2005: 2), la infancia “no representa lo mismo ni es vivida de la misma manera en todos los grupos humanos”. Pero la autora no solo se refiere a la diversidad cultural (por la pertenencia a diferentes etnias), si no también hace referencia a la diversidad de modos de ser niño, y de otras situaciones sociales dadas por las diferencias culturales y por la desigualdad social, debido a la pertenencia a una clase social u otra. Para esta antropóloga, es la articulación de estas dos dimensiones: “diversidad y desigualdad”; lo que permite comprender la complejidad de la infancia. También, los estudios de género han realizado un aporte de una tercera dimensión que impacta en la infancia, ya que niños y niñas no viven de la misma manera. (Eva Giberti, en Colángelo. 2005: 4). “Innumerables avatares” atraviesan las niñas por su propio género, así lo expresa Eva Giberti (En Colángelo. 2005: 4).

Entonces, estas tres dimensiones: variabilidad cultural, desigualdad social y género, hacen a la construcción de identidades en la infancia y adolescencia. No son categorías “obvias ni unívocas”, dirá Colángelo (2005: 5), ya que dan cuenta de la pluralidad de infancias y adolescencias actuales.

Ahora bien, es en la modernidad cuando surge el interés por la educación de los niños separada de la familia. En el caso de Argentina, ese proceso se inicia a fines del siglo XIX, con la constitución del Sistema Educativo Argentino, donde la escuela se constituye en uno de los dispositivos en la configuración del Estado-Nación argentino,

Por otro lado, en la Argentina se sanciona en el año 1919 la Ley de Patronato de Menores<sup>3</sup>, basada en la Doctrina de la Situación Irregular, donde el Estado asumía atribuciones para decidir sobre el destino de los hijos menores de 18 años edad. En aquel entonces, se nombraba: “menores” y “niños”, como dos categorías distintas. Los primeros eran aquellos interpretados como “abandonados, huérfanos, procesados y condenados”, y por lo cual el Estado intervenía en sus condiciones de vida a través de políticas de alejamiento del grupo familiar y/o aislamiento, por considerarlos “peligrosos o en riesgo”, debido a sus condiciones de vida, sobre todo de pobreza. En cambio, en el segundo grupo, los niños eran considerados “normales”, y por lo tanto permanecían en sus grupos familiares.

Luego de un largo proceso de reconocimiento de derechos y de la necesidad de mejorar la situación de la infancia, los países del mundo se reunieron en Naciones Unidas con sede en Nueva York, y el 20 de noviembre de 1989 aprobaron la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), la cual deja atrás la idea de las niñas y niños como “objetos de protección”, y los define “sujetos de derechos”, enfoque éste de la Doctrina de Protección Integral de Derechos.

### **Transformación normativa e institucional, período 2005-2015**

Argentina, a partir de la incorporación de la CDN en el año 1994<sup>4</sup>, y más tarde, en diciembre de 2005, con la aprobación de la Ley Nacional N° 26.061<sup>5</sup>, crea la Política de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, la cual da inicio a la configuración del Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Así, se define el posicionamiento del Estado con respecto a la infancia, orientado por el enfoque de derechos humanos, y dando lugar a un proceso de profundización en la ampliación de ciudadanía de NNA.

---

3 Ley Nacional N° 10.903 de Patronato de Menor. 1919. (También llamada Ley Agote por el apellido del Dr. Luis Agote (1868-1954), quien presenta el proyecto de ley).

4 Ley N° 23.849. Aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño. 1990.

5 Ley Nacional N° 26061 de Protección Integral de Derechos de Niños/as y Adolescentes. 2005.

Mientras, en el ámbito provincial, en diciembre del 2008, se sanciona la Ley Provincial N° 9.591<sup>6</sup>, de creación del Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y Familia, “En el ámbito del Poder Ejecutivo, como cuerpo colegiado, deliberativo, pluridisciplinario, intersectorial y de carácter consultivo para la concertación en la formulación de propuestas de políticas públicas básicas y universales de protección integral de los derechos de las niñas, niños, adolescentes y sus familias.” En noviembre de 2013 se realizó la 28° Sesión del Consejo Provincial de Niñez, Adolescencia y Familia, según se publica en el portal del Gobierno de la Provincia<sup>7</sup>, desconociéndose si luego de esa fecha hubo nuevas sesiones.

Recién en el año 2009, la Provincia de Córdoba resuelve a través del Decreto N° 1.153 la creación del “Sistema Provincial de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes”, y en el año 2011 sanciona la Ley N° 9.944<sup>8</sup>, de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Aún hoy esta Ley Provincial N° 9.944 está sin reglamentar.

En la Provincia de Córdoba, y desde la Secretaria de Niñez, Adolescencia y Familia (SeNAF), se implementan Programas específicos destinados a la infancia y adolescencia, en 5 líneas de acción: i. Atención ciudadana, -Línea 102 es una línea telefónica de asesoramiento, servicios de atención y denuncia de Maltrato Infantil-, ii. Promoción de Derechos -Espacios socio-educativos-, iii. Protección de Derechos, -Familias para Familias: Programa de familias de acogimiento-, iv. Adolescentes infractores de la ley penal, y v. Fortalecimiento Institucional, entre otros; para nombrar algunas de las acciones<sup>9</sup>.

En lo que respecta a la Provincia de Córdoba, no se puede dejar de mencionar el Código de Faltas<sup>10</sup>, sancionado el mismo año que se reforma la Constitución Nacional (1994), -donde se incorporan con jerarquía constitucional diez Tratados Internacionales de Derechos Humanos<sup>11</sup>-. Se trata de un instrumento de disciplinamiento y control social -fundamentalmente destinado a los jóvenes de los sectores sociales más desfavorecidos<sup>12</sup>-. La pena principal consiste en el arresto, es decir la privación de la libertad. Esto afecta directamente a los derechos de los adolescentes y jóvenes de Córdoba, ya que derivado de la privación de la libertad por “contravención”, el acceso a la educación y al trabajo son interrumpidos y vulnerados, -además de los distintos tipos de violencias policiales ejercidas hacia a los jóvenes<sup>13</sup>-.  

---

Debido a este marco legal de la Provincia de Córdoba enunciado en el párrafo anterior, el Concejo Deliberante de la Ciudad de Córdoba aprobó en el año 2014 la Ordenanza Municipal N° 12.275, de creación del “Registro Municipal de Demorados y Detenidos por Contravenciones y Víctimas de Violencia Institucional”. Se trata de una herramienta de registro y control de las situaciones de abuso policial, y de detenciones por supuestas infracciones al Código de Faltas. Éste registro aún hoy no ha sido puesto en funcionamiento.

Especialmente en la Ciudad de Córdoba, aunque están vigentes políticas de prevención, promoción y protección de derechos de NNA, amplios sectores de niños, niñas y adolescentes, y sobre todo los de los barrios populares, quedan excluidos del acceso a los derechos; y el ejercicio de la ciudadanía se ve afectado cuando son demorados y detenidos; como por ejemplo: durante los denominados “operativos de saturación”<sup>14</sup>.

6 Ley Provincial N° 9.591, de creación del Consejo Provincial de la Niñez, Adolescencia y Familia. 2008.

7 <http://senaf.cba.gov.ar/ws40397/senaf/index.php/2013/11/14/sesion-del-consejo-provincial-de-ninez-adolescencia-y-familia/index.html> (Consulta: 23/5/2015)

8 Ley Provincial N° 9.944, de Promoción y Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. 2011.

9 <http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-desarrollo-social/> (Consulta: 26/7/2015).

10 Ley Provincial 8.431. 1994.

11 *Mirar tras los muros: Situación de los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en Córdoba*. 2014. Comisión Provincial de la Memoria y los Observatorios de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

12 Op. Cit.

13 Op. Cit.

14 <http://www.diaadia.com.ar/policiales/unc-en-cordoba-se-disfrazo-de-operativo-policial-una-razzia> (Consulta: 24/5/2015)

## Nueva institucionalidad en la Municipalidad de Córdoba

En la Ciudad de Córdoba, con la participación de organizaciones de la sociedad civil<sup>15</sup>, comienza el proceso de la nueva institucionalidad para garantizar los derechos de los NNA. La adecuación legal e institucional de la Ley Nacional de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, se inicia en la Municipalidad de Córdoba, en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Social y Empleo, para aquel entonces.

En el año 2006 se crea la **Dirección “Grupos Vulnerables”**. Desde allí se realizó el segundo relevamiento en la Ciudad de Córdoba de las niñas y niños que trabajan en la calle<sup>16</sup>, comprendiendo el grupo etáreo que va de los cero a los doce años de edad. A partir de dicho censo, y debido al elevado número de niños y niñas trabajando en la calle, se formula el Programa “Mendicidad Infantil”, con el objetivo de erradicar el trabajo infantil, y fortalecer el centro de vida de los niños y niñas, para que sean los adultos de sus grupos familiares y comunitarios los que puedan garantizar el ingreso económico.

El mismo año, el Programa “Barrio Adentro”, pero dependiente de la antigua **Dirección de “Promoción Familiar”**, proponía actividades recreativas, talleres de apoyo escolar, campamentos, pileta en verano, entre otros; con la intención de “contener a niños, adolescentes y mamás adolescentes” de la zona de barrio Observatorio donde esta ubicada la sede del programa; y a la vez, dar respuestas a un determinado sector con vulneraciones de derechos. Durante los años 2012 y 2013, en el marco de este programa, se realizó el Primer Foro de Niños y Niñas de las Escuelas municipales de la zona sur. Actualmente el Programa Barrio Adentro se sigue implementando, y además se desarrolla el Programa “Derechito a Jugar”, el cual consiste en promocionar los derechos de la infancia a través del juego cooperativo, a niños y niñas de 6 a 12 años, en los barrios de la Ciudad.

Paralelamente, en esta primera etapa que va del 2006 al 2009 aproximadamente, se comenzaron a realizar las primeras denuncias en torno a situaciones de sospecha de prostitución infantil, detectadas a partir del censo. Desde el Programa “Con los niños no”, se realizaban denuncias, se derivaba a los Juzgados de Menores, y si se trataba de niñas y niños extranjeros se articulaba con el Consulado correspondiente. En ese momento aún no existía la Ley N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas, promulgada en el año 2008. En relación a esta problemática en el año 2012 y hasta la actualidad, se implementa el Programa “Si me importa”. Es un Programa de concientización, sensibilización y prevención de Trata de Personas y Explotación Sexual Comercial Infantil, a partir del cual se asesora, deriva y se realizan talleres de prevención y sensibilización en las escuelas secundarias, a padres, equipos docentes y alumnos, dependiente actualmente de la Subdirección de Niñez, Adolescencia y Desarrollo Integral Juvenil.

Mientras, en el año 2006 el municipio asume la gestión del Programa Nacional “Familias por la Inclusión Social”. Programa con 45.000 grupos familiares “beneficiarios”, denominación asumida por el programa en ese momento. El programa estaba compuesto de dos líneas de acción. Una de asignación de ingresos económicos a las familias, y otra de fortalecimiento comunitarios, donde se desarrollaban actividades de apoyo escolar para la población más joven, en las organizaciones del territorio. En el marco de las transformaciones a nivel nacional, la población de este programa fue traspasada a la Asignación Universal por Hijo (AUH), en el período 2009-2010, a cargo ésta gestión también del municipio.

15 Colectivo Cordobés por los Derechos de los NNA, La Luciérnaga, Red de Argüello, Portal de Belén, entre otras.

16 Informe de Censo de niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle. 2001. Dirección de Investigación Social y Evaluación de Proyectos - Consejo de Solidaridad - Municipalidad de Córdoba.

En el año 2009, se crean la **Subdirección “Niñez y Adolescencia”** y la **Subdirección “Familia y Comunidad”**, con el propósito de implementar el Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos del Niño, Niña y Adolescente. Este proceso de configuración de la nueva institucionalidad en la administración local se consolida con las Ordenanzas Municipales N° 11.618 del año 2009, de creación del Consejo Municipal de Niñez y Adolescencia de la Ciudad de Córdoba (CMN), y en la N° 11.817 del año 2010, de creación del Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes<sup>17</sup>.

El Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos de NNA se conforma por tres niveles. El primero incluye todas las Políticas Públicas Universales destinadas a la prevención, promoción y defensa de los derechos de NNA. En el segundo nivel se aplican medidas tendientes a la protección integral, reparación y restitución de los derechos vulnerados. En la aplicación de Medidas Excepcionales, actúa SeNAF (Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia) de la Provincia de Córdoba, por lo que el municipio participa en el tercer nivel realizando las pertinentes articulaciones y seguimientos de las situaciones familiares derivadas.

Este Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos está coordinado por una Comisión, denominada: Órgano Colegiado Intersecretarías, con el fin de asumir la “corresponsabilidad” en la temática de infancia al interior de la administración local. Para ello, está conformada por las áreas municipales de: salud, educación, cultura, desarrollo social, gobierno, participación ciudadana, derechos humanos y discapacidad. Ésta comisión está diseñada como instancia de articulación entre las políticas públicas municipales, lo cual repercute en los territorios cuando los equipos de salud, educación y desarrollo social, principalmente, realizan articulaciones para abordar las problemáticas de los NNA y sus familias.

Simultáneamente en el período de 2009 al 2014, en los Centros de Participación Comunitaria (CPC) de la Ciudad de Córdoba, con apoyo del Consejo Municipal de Niñez surgieron los Consejos Comunitarios de Niñez y Adolescencia (CC)<sup>18</sup>. Una vez conformados los Consejos Comunitarios, luego se crearon los Consejos de Jóvenes: Empalme y Ruta 20.

## **SPD de la Ciudad de Córdoba**

Según se desarrolla la nueva mirada de infancia en la Ciudad de Córdoba, en el año 2010, con la creación del Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, se establece la puesta en funcionamiento del segundo nivel del mencionado Sistema Municipal, es decir el Servicio de Protección de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (SPD). La implementación de este Servicio se inicia en el año 2011 con la inauguración de 3 SPD. A lo largo de estos años se han establecido nuevas oficinas contando hoy, año 2015, con 7 SPD<sup>19</sup>.

17 Informe Final II Etapa. 2014. Proyecto de Fortalecimiento de los Consejos Comunitarios de la Ciudad de Córdoba. Municipalidad de Córdoba. Secretaría de Extensión Universitaria. Universidad Nacional de Córdoba.

18 Consejos Comunitarios: 1. CPC Argüello: Septiembre de 2009, 2. CPC Mercado de la Ciudad: Agosto de 2010, 3. CPC Centro América: Septiembre de 2010, 4. CPC Guiñazú: Octubre de 2010, 5. CPC Colón: Noviembre de 2010, 6. CPC Empalme: Noviembre de 2010, 7. CPC Villa el Libertador: Junio de 2011, 8. CPC Pueyrredón: Junio de 2011, 9. CPC Rancagua: Agosto de 2011, 10. CPC Ruta 20: Octubre de 2011, 11. CPC Monseñor Pablo Cabrera: Noviembre de 2011. (Informe Final II Etapa. 2014: 11) y CPC San Vicente: Julio 2014.

19 En la Ordenanza N° 11.817/2010, de creación del Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes, en el Art. 9 se define la creación de SPD, que “actúa en la jurisdicción geográfica de cada Centro de Participación Comunal de la Ciudad de Córdoba (CPC),...”. Por lo tanto, se estiman 12 SPD, uno por cada uno de los CPC.



El Servicio cuenta con su propio Manual de Procedimientos, establecido en el Decreto Municipal N° 6.487, del año 2011. Junto al ya mencionado marco legal: CDN, Ley Nacional N° 26.061 y Ley Provincial N° 9.944 y Ordenanzas Municipales, todos estos códigos y normas explícitos regulan y normalizan el SPD.

Según se define en los marcos legales, el SPD es un servicio “público municipal, técnico, profesional y administrativo, permanente y gratuito de protección y defensa de los derechos de NNA”. Con el objetivo de “restituir, proteger y promover los derechos de los niños, niñas y adolescentes de la Ciudad de Córdoba”, a través de la aplicación de medidas de protección integral de derechos. El Servicio restituye los derechos vulnerados y protege a los NNA con intervenciones integrales a través de estrategias de fortalecimiento familiar. La familia y la comunidad es el centro de vida de los NNA. De esta manera, se reconocen en ellas potencialidades y capacidades, además de una cultura particular a comprender y respetar. Desde esta definición, el Estado local también se concibe como “garante y responsable” de los derechos de la población más pequeñas y joven de la Ciudad.

En concordancia con las Leyes Nacional N° 26.061 y Provincial N° 9.944 de Protección Integral de NNA a quienes está destinado este servicio se definen explícitamente como “sujetos de derechos”, y las intervenciones de los Equipos tienen como matriz el “interés superior del niño”. Los NNA destinatarios del Servicio son pensados como “sujetos activos”; en contraposición a los “beneficiarios” de la ideología neoliberal definida en las políticas públicas de la década de los ‘90. El concepto explícito de NNA y familia en la configuración del servicio es el “ciudadano” con las garantías de ejercer sus derechos (Kirchner y Vessvessian. 2013: 39).

Los derechos a los que hacen referencia los marcos legales, y con los cuales este Servicio está en concordancia son aquellos definidos en la CDN, Ley Nacional y Ley Provincial, como: vida, dignidad, integridad personal, vida privada e intimidad familiar, identidad, documentación, salud, educación, libertad, deportes, juego recreativo, medio ambiente, libre asociación, a opinar y ser oído, protección a la explotación laboral, seguridad social, garantías en los procedimientos judiciales y/o administrativos y convivencia familiar y comunitaria. Son derechos civiles, políticos, sociales, económicos, identitarios, culturales, de género y derechos humanos<sup>20</sup>.

Actualmente, las 7 oficinas de SPD en la Ciudad: Empalme, Colón, Centro América, Villa El Libertador, San Vicente, Arguello y Centro de la Ciudad, tienen destinado un espacio territorial para la intervención con los NNA y sus familias. La distribución territorial de los equipos sigue la lógica de descentralización del municipio en los CPC.

En estas oficinas de SPD, Equipos Interdisciplinarios -definidos en Ordenanza Municipal N°11.817- conformados por psicólogos, trabajadores sociales, abogados, operadores sociales y administrativos, definen e implementan estrategias de intervención (también establecidas por Manual de Procedimientos<sup>21</sup>) desde una perspectiva integral. Si se repasan los criterios de intervención se puede observar la relación con aquellos expuestos en el modelo de Estado integrador y articulador (Kirchner y Vessvessian. 2013: 41-42), como: “fortalecimiento familiar, abordaje integral en la promoción y protección de derechos, participación de NNA y de su familia, abordaje interdisciplinario, intersectorialidad, interjurisdiccionalidad, y comprender a la intervención como un proceso”.

---

20 Kirchner, A. y Vessvessian, P. 2013. *Módulo 1. Políticas Sociales*. Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

21 Manual de Procedimiento. Decreto Municipal N° 6.487. 2011.

Los Equipos Interdisciplinarios se encuentran coordinados por un “Equipo Técnico de Coordinación General”. Entre las tareas de este Equipo de Coordinación se encuentran según el Decreto Municipal N° 6.487/11 las siguientes funciones: “i. coordinar el funcionamiento de los SPD, ii. generar criterios unificados de abordaje de la tarea, iii. solicitar la implementación de medidas excepcionales a la Autoridad provincial, iv. realizar la supervisión técnico-profesional de los equipos de los SPD,... [...]”, entre otros. Entonces, junto con los Equipos Interdisciplinarios el Equipo de Coordinación participa en la construcción de las intervenciones de acuerdo a los marcos legales y el enfoque de derechos.

El modelo de gestión del Servicio implica espacios de trabajo transversales para configurar “Equipos Interdisciplinarios” que se encuentran convocados por la tarea; es decir los Equipos se reúnen en instancias de trabajo con distintas modalidades y temarios. Estas reuniones según se especifica en los documentos<sup>22</sup> son: reuniones de equipo, capacitación permanente en servicio, asesoramiento externo y supervisión interna, entre otras.

Finalmente, en el **organigrama municipal** actual, año 2015, el SPD ocupa un espacio formal en la Secretaría de Gobierno, Participación Ciudadana y Desarrollo Social, en la Subsecretaría de Desarrollo Social, en la Dirección de Promoción Familiar y Lucha contra la Violencia Familiar, y en la **Subdirección de Niñez, Adolescencia y Desarrollo Integral Juvenil**. Entonces, de esta última Subdirección creada en el año 2014, y en la cual se fusionaron ambas Subdirecciones “Niñez y Adolescencia” y “Familia y Comunidad”, dependen actualmente, además del SPD, el Programa Barrio Adentro, el Programa Si me importa, y el Programa Warma Wasi –Servicio psicosocial para madres adolescentes y adolescentes embarazadas, creado en el año 2014-.

### Algunas reflexiones finales

42

El texto presentado en esta oportunidad es una reflexión analítica de la política de infancia en Argentina en general, y de Córdoba en particular, y forma parte de un estudio más amplio<sup>23</sup>. Una de las inquietudes de ese trabajo más amplio es estudiar la configuración de los Equipos Interdisciplinarios de los SPD, ya que estos Equipos junto a otros, son corresponsables en el Sistema de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, y a la vez son ejecutores de la política de infancia y adolescencia de la Ciudad de Córdoba.

El Sistema Municipal de Protección Integral de Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes tiene múltiples desafíos por delante para sortear y resolver. En este proceso de configuración de la política pública de infancia y adolescencia en la administración local, se encuentran tanto “elementos progresivos como regresivos”, como señala Oszlak (2006: 24). Especialmente, urge consolidar el Sistema al interior del Estado municipal, ya que la burocracia estatal, entendida en palabras de Oszlak (2006: 1) como un “actor en el proceso político” opera “en los arreglos institucionales establecidos para implementar políticas públicas y alcanzar sus objetivos”.

Entonces, el principal reto para los próximos tiempos, es consolidar el Sistema entre las áreas municipales, como por ejemplo: salud, educación, desarrollo social, cultura, deporte, CPC y registro civil; para lograr la corresponsabilidad de cada una de ellas en la política de infancia y adolescencia, y por ende ejecutar una política social integral.

22 Op. Cit.

23 Trabajo Integrador Final (TIF) de la Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia, de la Facultad de Trabajo Social, de la Universidad Nacional de Entre Ríos. 2013/2014. Aprobado por Resol. “C.S” 320/11, 324/12. Directora de TIF: Lic. María Cecilia, Re.

## Bibliografía

Carli, Sandra. 2002. *Niñez, pedagogía y política. Transformaciones de los discursos acerca de la infancia en la historia de la educación argentina entre 1880 y 1955*. Miño y Dávila. Buenos Aires.

Colángelo, María Adelaida. 2005. *La mirada antropológica sobre la infancia. Reflexiones y perspectivas de abordaje*. Serie Encuentros y Seminarios, disponible en: [www.me.gov.ar/curriform/publica/oei\\_20031128/ponencia\\_colangelo.pdf](http://www.me.gov.ar/curriform/publica/oei_20031128/ponencia_colangelo.pdf)

Kirchner, A. y Vessvessian, P. 2013. *Módulo 1. Políticas Sociales*. Carrera de Especialización en Políticas Públicas de Niñez, Adolescencia y Familia. Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

*Mirar tras los muros: Situación de los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en Córdoba*. 2014. Comisión Provincial de la Memoria y los Observatorios de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de Río Cuarto.

Oszlak, O. 2006. *Burocracia Estatal: Política y Políticas Públicas*. En: "Revista de Reflexión y Análisis Político". Vol. XI. Buenos Aires. Argentina.

## Documentos

Convención de los Derechos del Niño

Ley Nacional N° 26.061

Ley Provincial N° 9.944

Ordenanza Municipal N° 11.618 /09

Ordenanza Municipal N° 11.817/10

Decreto Municipal N° 6487/11

*Informe Final II Etapa. 2014. Proyecto de Fortalecimiento de los Consejos Comunitarios de la Ciudad de Córdoba*. Municipalidad de Córdoba. Secretaria de Extensión Universitaria. Universidad Nacional de Córdoba.

*Informe de Censo de niños, adolescentes y jóvenes en situación de calle. 2001*. Dirección de Investigación Social y Evaluación de Proyectos - Consejo de Solidaridad – Municipalidad de Córdoba.

## Anexos

Ambito	Ejecución	Norma	Año	Concertación	Norma	Año	Defensa
Internacional				Declaración Derechos Niños	CDN	1989	
Nacional				Aprobación de la Convención sobre los Derechos del Niño	Ley N° 23.840	1990	Defensor de los Derechos del Niño
					Constitución de la Nación Argentina	1994	
	Secretaría Nacional de Niñez y Flia -Sistema-	Ley nacional 26.061	2005	Consejo Federal de la Niñez y Familia			
Provincial	Secretaría Provincial de Niñez y Flia -Sistema-	Ley Provincial 9.944	2011	Consejo Provincial de Niñez	Ley Provincial 9591	2008	Defensor
Municipal	Secretaría de Gobierno y Dirección Promoción Familiar -Sistema-	Ordenanza Municipal 11.817	2010	Consejo Municipal de Niñez	Ordenanza Municipal 11.618	2009	
	SPD	Manual de Procedimiento N° 6.487	2011	12 Consejos Comunitarios	Ordenanza Municipal 11.618	2009/2014	

<sup>24</sup> Tabla realizada con aportes de Ab. Marysél Segovia, 2015.

# La política pública social Programa Conectar Igualdad (PCI): una revisión desde el Enfoque de Derechos

Natalia Paola Mansilla

CIJS, FDCE, UNC

Investigadora – estudiante de grado

E-mail: natalia-mansilla@hotmail.com

**Eje temático:** Políticas Sociales: Viejos y nuevos derechos

## 1. Introducción

El Programa “Conectar Igualdad.Com.Ar” es una política pública social creada por el Poder Ejecutivo Nacional a través del Decreto 459/2010<sup>1</sup>. Tiene por objeto general la incorporación de la nueva tecnología para el aprendizaje de alumnos y docentes. Particularmente, los objetivos<sup>2</sup> de la política pública consisten en: 1) proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente; 2) capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, y 3) elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje.

Así pues, a los fines de este artículo se realizará una revisión constitucional desde el enfoque de derecho a los viejos y nuevos derechos que la política pública implementa y reglamenta.

45

## 2. El PCI desde el Enfoque de Derechos

El presente artículo pretende analizar a la política pública social Programa Conectar Igual a la luz del “enfoque de derechos”. Este enfoque se presenta como un paradigma que considera a las políticas públicas como aquellos instrumentos que implementan y reglamentan derechos. El mismo, concibe a los destinatarios de tales políticas como sujetos “titulares” de tales derechos, facultados de exigir el cumplimiento de determinadas obligaciones al Estado (Pautassi, 2010:2). En igual sentido Abramovich (2006:40) afirma que el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad. Se procura cambiar así la lógica de la relación entre el Estado —o los prestadores de bienes y servicios—, y los futuros beneficiarios de las políticas. Ya no se trata solo de personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales, sino de titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos.

El posicionamiento en la concepción del enfoque de derechos determina analizar a la política pública PCI desde una nueva mirada; esto es, analizar qué derechos reglamenta, quiénes son los sujetos titulares y cuáles serían las obligaciones del Estado.

1 Decreto 459/2010 publicado en el B.O. el 7/4/2010. Disponible en: <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/165807/norma.htm>

2 Confr. art. 1 Decreto 459/2010 Programa “Conectar Igualdad. Com. Ar”

### 3. Los viejos y nuevos derechos del PCI

Respecto a los derechos que reglamenta, en una primera lectura a los considerandos del decreto 459/2010 se observa una fundamentación en términos de “derechos”, propio del paradigma del enfoque de derechos. Luego, en una lectura más detenida se identifica la implementación y reglamentación de los siguientes derechos: el derecho a la educación, el derecho a la igualdad y el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones.

El primer y segundo derecho -la educación y la igualdad- se observan de modo expreso en los considerandos del decreto. En tanto, el tercero -el derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones- se detecta implícitamente luego de una interpretación sistemática de la política pública.

#### 1.1. El derecho a la educación

El derecho a la educación se encuentra receptado en el plano constitucional en el art. 14 CN, art. 75 inc. 17, 19 CN y en función de los artículos 31 y 75 inc. 22 CN en el art. 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; art. 13 del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 28 en la Convención sobre los Derechos del Niño. Por su parte, en el plano legal en los artículos 1, 2, 3 y 6 de Ley de Educación Nacional N° 26.206; artículos 15 y 16 Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061.

En relación al *derecho a la educación*, se puede advertir la selección del ámbito escolar como un medio privilegiado para democratizar el acceso al conocimiento y reducir las brechas digitales de los estudiantes como así también, del ámbito familiar.<sup>3</sup> En el mismo sentido es interpretado por la OG Comité n° 12 cuando considera que el derecho a la cultura tiene una vinculación intrínseca e interdependiente con el derecho a la educación, por el medio de la cual los individuos y las comunidades transmiten sus valores, religiones, costumbres, lenguas y otras referencias culturales.<sup>4</sup>

#### 1.2. El derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones

Una descripción especial merece el derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones, también llamado “derecho a la ciencia”. Sobre su recepción normativa, se encuentra consagrado a nivel constitucional a partir de la reforma de 1994, en función de los arts. 31 y 75 inc. 22, específicamente en el art.15 ap. 1 inc. b. del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>5</sup>.

Por su parte, para lograr la conceptualización de este derecho, se considerarán los estudios realizados en el III Informe de la Relatora Especial de NU sobre derechos culturales y además, la Observación General N° 12 del Comité del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OG Comité DESC).<sup>6</sup>

3 Las computadoras *netbook* o *laptop* educativa son provistas por el gobierno nacional -en uno de los supuesto que contemplan sus objetivos- a los estudiantes de educación secundaria que asisten a la escuela pública bajo el régimen jurídico de contrato de comodato o préstamo de uso gratuito de la laptop en sí, como de su conectividad a internet. Los jóvenes reciben la laptop en calidad de estudiante y sólo tienen la facultad de uso. La facultad de uso es para los estudiantes (con fines educativos) y para el grupo familiar procurando familiarizar a todo integrante de su hogar con las nuevas tecnologías.

4 OG Comité DESC N° 21 *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural*. Disponible en URL: <[http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21)> Fecha de Consulta: 24-6-14

5 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) es un tratado internacional aprobado en Nueva York en el año 1966 por la Asamblea General (AG) de Naciones Unidas (NU). El PIDESC es un instrumento convencional que impone obligaciones internacionales en materia de derechos humanos de tipo económicos, sociales y culturales a los estados miembros, entre ellos, Argentina. En caso de incumplimiento, implicaría la responsabilidad internacional del Estado miembro incumplidor.

6 A la par del proceso codificador del Derecho Internacional Humanitario en el sistema de NU se han instituido otros mecanismos de control para garantizar el cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas, como por ejemplo, las Observaciones Generales del Comité Derechos Económicos Sociales y Culturales

En relación al III Informe, Farida Shaheed (2012: 1), analiza –dentro de la temática de los derechos culturales– el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones. La autora advierte que en la búsqueda del estado del arte del derecho, se ha detectado que aún falta claridad conceptual, lo que todavía exige debates robustos. Además, expresa que el alcance y el contenido normativo de este derecho, y las obligaciones del Estado en relación con él, todavía están poco elaborados (Shaheed, 2012: 3).

A pesar de la falta de claridad conceptual, la relatora especial intenta esbozar el contenido normativo y las obligaciones conexas de los Estados en lo que ella denomina “derecho a la ciencia”. Para ella, este derecho implica a) el acceso de todos, sin discriminación, a los beneficios de la ciencia y sus aplicaciones, incluido el conocimiento científico, b) oportunidades para todos de contribuir a la actividad científica y la libertad indispensable para la investigación científica, c) la participación de individuos y comunidades en la adopción de decisiones y el derecho conexo a la información y d) el fomento de un entorno favorable a la conservación, desarrollo y difusión de la ciencia y la tecnología (Shaheed, 2012: 9).

Profundizando sobre qué implicaría el ejercicio efectivo de este derecho, podrían considerarse ciertos “campos de acción”. Según el Informe, algunos de estos campos de acción incluirían el acceso abierto a internet y a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TICS), entre otras manifestaciones (Shaheed, 2012: 11).

Por otra parte, también pueden encontrarse interpretaciones del derecho a la ciencia en la OG Comité DESC N° 12<sup>7</sup>; específicamente, sobre su sentido y alcance. En principio, se interpreta que el “derecho a la ciencia” es un derecho de tipo cultural, integrante de los derechos humanos y, al igual que los demás, es universal, indivisible e interdependiente.

De este modo, con estas aclaraciones conceptuales obtenidas del informe de NU y de la OG Comité DESC se intentará analizar el derecho implementado puntualmente en la política pública PCI. En primer lugar, cuando se hace una interpretación literal del instrumento jurídico que reglamenta la política pública PCI –el decreto 459/2010– no surge expresamente el derecho a la ciencia. Sin embargo, al realizar una interpretación sistemática puede advertirse que se implementa el derecho a la ciencia en los términos anteriores descriptos. Ello se desprende del portal web “Conectar Igualdad” y además, de las respuestas brindadas por el Estado argentino a la Relatora Especial de NU en sus cuestionarios para la elaboración del III Informe sobre derechos culturales. En relación al portal web del Programa Conectar Igualdad, en la sección “Fundamentos” se publica que las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) “han modificado sustancialmente las relaciones sociales en todos sus aspectos. Formar parte de esta nueva sociedad, no estar excluido, implica, cada vez más, poder participar activamente a través de las nuevas

---

(Comité DESC). Es decir, aparte de la codificación del PIDESC, se encomendó al órgano Consejo Económico y Social (ECOSOC) de NU la supervisión del cumplimiento del Pacto por medio de su parte IV. En 1985 la ECOSOC, por medio de la resolución 1985/17 crea el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Comité DESC) para desempeñar las funciones de supervisión del PIDESC. El Comité DESC integrado por expertos independientes lleva adelante sus funciones de supervisión del cumplimiento del PIDESC a través de la recepción de informes periódicos presentados por los propios estados miembros sobre el cumplimiento de sus obligaciones asumidas. Además el Comité DESC elabora “Observaciones Generales” (OG Comité DESC) que permiten interpretar el sentido y alcance de las distintas normas del Pacto; como así también, de las obligaciones asumidas por los Estados. Es por ello que las OG Comité DESC se convierten en otra fuente de interpretación auténtica. Véase Díez de Velasco Vallejo (2003), y también Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en:

<http://www.derechoshumanos.net/ONU/ComiteDerechosEconomicosSocialesCulturales-CESCR.htm>

7 OG Comité DESC N° 21, *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural*. Disponible en: [http://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN5](http://confdts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN5)

tecnologías”. El programa se presenta como un esfuerzo por “reducir la brecha digital y mejorar la calidad de la educación pública en la escuela secundaria” y para “promover valores como la integración y la inclusión social”. Describe un panorama social atravesado por la desigualdad, y por ello destaca el rol de la escuela como vía para “democratizar el conocimiento”. El Estado tiene, según lo expuesto en este portal, la responsabilidad de que su sistema educativo dé al alumnado la formación necesaria para el uso de estas tecnologías sin perder la capacidad crítica frente a ellas. Así se puede observar que las manifestaciones públicas y oficiales del Estado argentino realizadas en el portal web Conectar Igualdad sobre PCI permitirían pensar que la política pública reglamenta e implementa el derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. La referencia expresa en el portal web a garantizar el acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones pueden verse como expresión del derecho a la ciencia, puesto que –como había interpretado la relatora especial Shaheed– se trata de uno de los campos de acción de este derecho. La Relatora Especial de NU planteó al Estado argentino esta pregunta específica: ¿cuáles son las medidas jurídicas, administrativas y normativas que existen o están planificadas? El Estado respondió con una enumeración de diversas iniciativas nacionales dirigidas a asegurar el cierre de la brecha digital y el acceso a internet sin discriminación; entre ellas incluye a “Conectar Igualdad”<sup>8</sup>. En definitiva, la interpretación sistemática realizada permite concluir que el PCI forma parte de la implementación y reglamentación del derecho a la ciencia. Por último, es necesario hacer referencia al derecho a la igualdad y a la educación, derechos que han sido implementados de manera expresa en el instrumento jurídico.

El derecho a la educación aparece claramente involucrado. En primer lugar, porque es mencionado en el inicio mismo de los considerandos del decreto de creación del PCI. También porque se destaca al ámbito escolar como un medio privilegiado para democratizar el acceso al conocimiento y reducir las brechas digitales de los estudiantes como así también del ámbito familiar.<sup>9</sup> En el mismo sentido es interpretado por la OG Comité DESC N° 12; en ella se sostiene que el derecho a la cultura tiene una vinculación intrínseca e interdependiente con el derecho a la educación, por medio de la cual los individuos y las comunidades transmiten sus valores, religiones, costumbres, lenguas y otras referencias culturales.<sup>10</sup>

Respecto del derecho a la igualdad, los considerandos del decreto lo incluyen específicamente, en relación con el acceso a las tecnologías. En el citado portal del programa, se enuncia el objetivo de reducir las brechas digitales que excluyen a las personas que no tienen acceso a las nuevas tecnologías respecto de los que sí tienen acceso; representaría una mejora en términos del ejercicio del derecho a la igualdad.

La revisión constitucional de la política pública PCI desde la perspectiva del Enfoque de Derechos permite concluir que implementa y reglamenta derechos. Y lo realiza de una manera interdependiente e interrelacionada, caracteres propios de los derechos humanos.

8 Respuesta de Argentina al cuestionario sobre el derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones. Pág. 6. Disponible en:

<http://www.ohchr.org/Documents/Issues/CulturalRights/ConsultationEnjoyBenefits/argentina.pdf>

9 Las computadoras *netbook* o *laptop* educativas son provistas por el gobierno nacional -en uno de los supuestos que contemplan sus objetivos- a los estudiantes de educación secundaria que asisten a la escuela pública bajo el régimen jurídico de contrato de comodato o préstamo de uso gratuito de la laptop en sí, como de su conectividad a internet. Los jóvenes reciben la computadora en calidad de estudiantes y sólo tienen la facultad de uso. La facultad de uso es para los estudiantes (con fines educativos) y para el grupo familiar procurando acercar a todo integrante de su hogar a las nuevas tecnologías.

10 OG Comité DESC N° 21 *Derecho de toda persona a participar en la vida cultural*. Disponible en:

[http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CESCR/00\\_1\\_obs\\_grales\\_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21](http://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN21)



### 1.3. El derecho o principio de la igualdad

El derecho a la igualdad se encuentra receptado en el plano constitucional en los arts. 16 CN, 75 inc. 23 CN entre otros, y en función de los artículos 31 y 75 inc. 22 CN en el art. 3 del Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales; art. 28 de la Convención sobre los Derechos del Niño. Por su parte, en el plano legal en los artículos 4, 8, 11, 67, 71, 79, 80, y 126 de la Ley de Educación Nacional N° 26.206; art. 28 de Ley de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes N° 26.061

Respecto del *derecho a la igualdad*, el instrumento jurídico que lo reglamente (PCI) enuncia que la reducción de las brechas digitales que excluyen a las personas que no tienen acceso a las nuevas tecnologías respecto de los que sí tiene acceso; representaría una mejora en términos del ejercicio del derecho a la igualdad.

#### 1.3.1. Supuesto: la distinción entre los jóvenes que asisten a las escuelas de gestión pública y de gestión privada, y su grupo familiar.

La política pública PCI regula varios aspectos; entre ellos: 1) proporcionar una computadora a alumnas, alumnos y docentes de educación secundaria de escuelas públicas, de educación especial y de Institutos de Formación Docente; 2) capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta, y 3) elaborar propuestas educativas con el objeto de favorecer la incorporación de las mismas en los procesos de enseñanza y de aprendizaje. A los fines de este artículo, el análisis se centrará específicamente en el aspecto de la proporción de una computadora netbook a alumnas y alumnos de educación secundaria de escuelas públicas. En relación a ello, se detecta una distinción que excluye a los alumnos y alumnas de educación secundaria que asisten a escuelas de gestión privada. En otras palabras, el PCI, otorga las computadoras educativas a los alumnos de escuelas públicas y excluye a los de escuelas privadas.

El sentido común nos podría indicar que los alumnos que asisten a escuelas públicas tienen condiciones materiales de vida inferiores en comparación a las de los alumnos de escuelas privadas; lo que, justificaría este tipo de focalización. Podría pensarse la especulación que los alumnos de escuela públicas asisten a este tipo de escuelas por ser gratuitas dado que no cuentan con mayores ingresos para pagar la matrícula y sus cuotas de una escuela de gestión privada. Mientras que los alumnos que asisten a las escuelas privadas como tienen condiciones de vida mejores tendrían dichas posibilidades; pueden en estas condiciones, adquirir una laptop educativa por sus propios medios. Por lo que el estado no estaría obligado a favorecer aún más esta categoría de sujetos; sino que, está obligado respecto de quienes están en la situación más desventajosa, es decir, los alumnos de escuelas públicas.

Sin embargo, no siempre sucede la coincidencia de que los alumnos que asisten a escuelas públicas tienen condiciones materiales inferiores que les impida acceder a las TICs por sus propios medios. Por ejemplo, en la provincia de Córdoba, existen escuelas públicas cuyos servicios son prestados por el estado nacional donde es de público conocimiento que los alumnos que asisten mayoritariamente provienen de familias de alto capital cultural o de clase social profesional.

Mientras que a la inversa, hay alumnos que asisten a escuelas de gestión privada que no tienen condiciones materiales de vida elevadas que les habilite acceder a las TICs por sus propias condiciones. Por ejemplo, hay alumnos de escuelas de gestión privada que reciben becas estudiantiles para poder asistir a dichos establecimientos. Sean otorgadas por las propias escuelas de gestión privada o por algún gobierno. En la provincia de Córdoba, a partir del año 2009 se otorgan becas a alumnos con buen desempeño académico, que tienen condiciones de vulnerabilidad por bajos ingresos de sus familias y que cursen el cuarto año del nivel secundario cualquiera sea su especialidad, de escuelas públicas y privadas. De este modo, los jóvenes podrían asistir a escuelas de gestión privada no por las condiciones materiales de vida que los rodea; sino por, otros factores,

como por ejemplo la obtención del beneficio de becas estudiantiles que pudieran recibir de algún gobierno. Y de este modo, estarían siendo excluidos del PCI por más que tengan una situación desventajosa.

Por otra parte, hay que hacer referencia a los ámbitos de incidencia que tiene el PCI. Si bien es cierto que la política pública tiene la finalidad de entregar una computadora laptop por estudiante. Dicha entrega tiene por fin incidir en el acceso a las tecnologías en dos ámbitos diferentes: uno, la escuela y el otro, la familia. Esto se interpreta luego de análisis sistemático de la política pública. En relación al ámbito escolar se representaría como el mejor lugar de aprendizaje y transferencia de conocimiento en el acceso a las TICs. Este espacio no se limita a considerar las computadoras individualmente aisladas; sino que, se considera la puesta en marcha de un aula virtual, interconectada, transfiriendo conocimiento y de este modo, garantizar el acceso democrático a las TICs. Mientras que a la par, el PCI pretende incidir en el ámbito familiar en la transferencia de las tecnologías. Esto se deduce del contrato de comodato. El cual establece que los alumnos reciben las netbook con la facultad de uso educativa, a la par que además se hace extensiva la facultad de uso hacia el grupo familiar con fines de transferencia de tecnología y acceso a las TICs. De este modo, la política pública procura familiarizar a todo integrante del hogar del estudiante con las nuevas tecnologías.

Así pues, la focalización que realiza el PCI permite advertir la existencia de cuatro ámbitos de incidencia. Y en ello, se advierte una doble categorización dual. La primera clasificación está conformada por el factor “tipo de escuela”; es decir, un grupo conformado por los alumnos que asisten a las escuelas públicas; y un grupo conformado por los alumnos que asisten a las escuelas de gestión privada. Y la segunda clasificación está determinada por el “tipo destinatarios directos”; es decir, un primer grupo conformado por los alumnos propiamente dichos; y un segundo grupo conformado por el grupo familiar del estudiante.

Frente a ello, nos preguntamos: ¿son constitucionales las distinciones o desigualdades anteriormente planteadas que regula el PCI?

El principio de la igualdad en su plano formal exige a los estados garantizar el ejercicio de los derechos sin discriminaciones por motivos de raza, religión, color, sexo, posición económica, social, o de otro tipo. Es decir, pesa sobre los estados una obligación de no hacer discriminaciones a la hora de implementar y reglamentar derechos a través de políticas públicas. Pero, además rige un sentido material del principio de la igualdad que implica la posibilidad de hacer discriminaciones positivas por parte de los estados a la hora de garantizar el ejercicio efectivo de los derechos con la finalidad de superar desigualdades o exclusiones que padecen grupos o sectores más desfavorecidos. Por su parte, el principio de no discriminación al igual que el principio de igualdad debe iluminar a toda política pública que implementa derechos humanos. La no discriminación exige que no exista discriminación arbitraria, la cual niega la igualdad. Ambos conceptos, igualdad y no discriminación, van interrelacionados.

Bidart Campos enseña que la discriminación siempre estuvo prohibida implícitamente en el Derecho Constitucional. Pero recién en la reforma de 1994 con la incorporación de los tratados internacionales (75 inc. 22 CN) la no discriminación se consagra explícitamente.

El PIDESC reconoce expresamente este principio en el artículo 2.2 donde establece: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.” En relación a este artículo, el Comité DESC observa que la no discriminación y la igualdad son componentes fundamentales de las normas internacionales de derechos humanos y

son esenciales a los efectos del goce y el ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales. Luego determina que por discriminación se entiende a toda distinción, exclusión, restricción o preferencia u otro trato diferente que directa o indirectamente se base en los motivos prohibidos de discriminación y que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos reconocidos en el Pacto.

Sin embargo, más allá del principio de no discriminación, la doctrina admite la posibilidad de discriminación inversa de la condición social. Esto es, favorecer a determinadas personas de ciertos grupos sociales en mayor proporción que a otras, si mediante esa “discriminación” se procura compensar y equilibrar la marginación o el relegamiento desiguales que recaen sobre aquellas personas que con la discriminación inversa se benefician. Se denomina precisamente discriminación inversa porque tiene a superar la desigualdad discriminatoria del sector perjudicado por el aludido relegamiento.

En relación al PCI, se podría afirmar que la distinción entre los jóvenes de escuelas públicas y privadas es una especificación que responde justificadamente a una discriminación inversa. Sin embargo, creemos que no estamos en presencia de una discriminación inversa, sino por el contrario, una discriminación arbitraria.

Antes de avanzar hay que considerar los aspectos que focaliza el PCI y que correlativamente, excluye. Estos eran, escuela pública – escuela privada; estudiantes – grupo familiar.

En relación al criterio de clasificación “tipo de escuela” – la escuela pública, escuela privada – intuitivamente podría pensarse que se operativizan el acceso al derecho a las TICs a los jóvenes de escuelas públicas porque no podrían por sus propios medios adquirir una netbook en el mercado. Mientras tanto, los jóvenes de escuelas privadas, tendrían mejores condiciones materiales de vida que les permitiría adquirir por sus propios medios una netbook educativa.

La política pública PCI por sentido común indicaría que la distinción que hace en principio responde a una discriminación inversa. Puesto que la norma ha reglamentado el ejercicio de derechos para quienes van a la escuela pública porque supuestamente tendrían condiciones desfavorables en el ejercicio de los derechos respecto de los alumnos que asisten a escuelas de gestión privada. Y mientras, entre ellos se los trate igual con la finalidad de encontrar mayor igualdad respecto del otro grupo de jóvenes se justificaría la discriminación inversa.

Sin embargo, si la justificación de la discriminación inversa es para la superación de distinciones; en esta política pública en particular, creemos que no hay distinciones que superar, al menos entre estos dos grupos definidos. Porque aún en el ámbito de las escuelas de gestión privadas no se ha desarrollado un sistema educativo que funcione estrictamente con aulas virtuales. Por lo tanto, en este aspecto, la diferenciación que realiza PCI en virtud de la discriminación inversa no resulta justificada para equiparar diferencias que en realidad no las hay, al menos en el ámbito escolar.

Por lo tanto, si no se detectan situaciones desventajosas entre un grupo y otro. O dicho de otra manera, si no se configura que haya un grupo que tenga acceso al derecho a la ciencia en el aula y otro grupo que se encuentra impedido, no hay desigualdades que superar y por ende, tampoco hay fundamentos para realizar distinciones entre ambos grupos de sujetos. Porque en realidad, los dos grupos diferenciados no tendrían acceso a las TICs en el aula. Por ende, si se implementa el derecho a la ciencia en el aula, se debe garantizar su ejercicio a todos los sujetos que se encuentran en la misma circunstancia; es decir, todos los jóvenes de educación secundaria.

Ahora bien, es importante distinguir dos cuestiones relevantes. Una cuestión es que la política pública implemente y reglamente derechos para garantizar el ejercicio efectivo de los mismos a una categoría de sujetos. Y otra cuestión, es sobre quién recae la obligación de garantizarlo. Es decir, podría pensarse que el estado en cumplimiento de sus obligaciones internacionales asumidas implemente el derecho a la ciencia en las aulas a través de PCI. Pero que determine a diferentes sujetos para garantizar ese derecho implementado. Y en esto rige lo que se conoce como principio de corresponsabilidad.

De este modo, dada la descentralización de las responsabilidades de los diferentes sujetos para garantizar el derecho a la ciencia a los jóvenes a través de la adquisición de una netbook educativa, podría plantearse el siguiente esquema. En primer lugar, serían responsables directos los padres de alumnos de educación secundaria que asistan a escuelas públicas o privadas que tengan condiciones materiales de vida que se los permita.

Mientras que, para aquellos jóvenes, cuyos padres, no tengan condiciones materiales que les permita acceder a este derecho, se les garantice el derecho por otros sujetos obligados. Y aquí sí podría aplicarse el criterio escuela pública – escuela privada pero respecto a los sujetos obligados. Es decir, dada la configuración del sistema educativo argentino, los estados que brindan los servicios educativos públicos estarían obligados a garantizar el derecho a la ciencia de los alumnos cuyos padres no pueden garantizarlos. Y la sociedad civil que brinda los servicios educativos de gestión privada, tendría la corresponsabilidad a garantizar el derecho de los alumnos cuyos padres no pueden garantizarles.

De este modo, estado y sociedad civil garantizarían el acceso a las TICs a los jóvenes estudiantes en el ámbito del aula y correlativamente también a su grupo familiar.

#### **4 Conclusión**

La presente ponencia introdujo brevemente una referencia al enfoque de derechos como paradigma de derecho que iluminó a la política pública social Conectar Igualdad. Más adelante, con el mismo enfoque se procedió a analizar los viejos y nuevos derechos que reglamenta. Entre ellos, el derecho a la igualdad, el derecho a la educación y el derecho humano cultural “el derecho a disfrutar de los beneficios del progreso científico y de sus aplicaciones” o también conocido como el “derecho a la ciencia”.

Por su parte, se planteó el supuesto de la distinción de jóvenes que asisten a la educación pública y privada que regula la política pública Conectar Igualdad a los fines de su reflexión en términos de igualdad.

Por último, se concluye que la PCI ha avanzado positivamente en los derechos que reglamenta pero que advierte ciertas falencias que requieren nuevos esfuerzos que impliquen una reformulación de la política pública.-

## Bibliografía

Abramovich, Víctor (2006): “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista CEPAL n° 88, pp. 35-50.

Abramovich, Víctor y Courtis, Christian (2002): *Los derechos sociales como derechos exigibles*. Madrid: Trotta.

Bidart Campos, Germán J (1998): *Manual de la constitución reformada*. Buenos Aires: Ediar.

Britos, Nora (2010): “Derechos sociales: una protección regional y desafíos para la política social a escala nacional en América Latina”. En Abril, Ernesto: *Lecturas sobre los derechos sociales, la igualdad y la justicia* (pp. 185-203). Córdoba: Advocatus.

Courtis, Christian (2006): *Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editores del Puerto.

Díez De Velasco Vallejo, Manuel (2003): *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Madrid: Tecnos.

Etchichury, Horacio (2013): *Igualdad desatada. La exigibilidad de los derechos sociales en la Constitución Argentina*. Córdoba: UNC.

González Plessmann, Antonio J. (2008): *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos: una propuesta para su conceptualización*. Repositorio Universidad Andina Simón Bolívar Digital. Disponible en: <http://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/1022>

Grosman, Lucas Sebastián (2008): *Escasez e Igualdad. Los derechos sociales en la Constitución*. Buenos Aires: Librería.

Lema Añon, Carlos (2010): “Derechos Sociales, ¿Para quién? La universalidad de los derechos sociales”. *Revista Derechos y Libertades*. N° 22, pp. 179-203.

Pautassi, Laura (2009): “Limites en la agenda de reformas sociales. El enfoque de derechos en la política pública” En COURTIS, Christian: *Desde otra mirada. Textos de teoría crítica del Derecho* (pp. 177-210). Buenos Aires: Eudeba.

----- (2010): *El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales. Una breve revisión*. Disponible en:

[http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi\\_Derechos\\_polsoc.pdf](http://www.cepal.org/dds/noticias/paginas/7/37567/LauraPautassi_Derechos_polsoc.pdf)

Pisarello, Gerardo (2007): *Los derechos sociales y sus garantías. Elementos para una reconstrucción*. Madrid: Trotta.

Rossetti, Andrés (2009) “Sobre el valor de las decisiones de los organismos universales y regionales de derechos humanos en el derecho argentino” en Parmigiani De Barbará, Myriam Consuelo: *Anuario XII* (pp. 123-136). Buenos Aires: La Ley.

Sagüés, Néstor Pedro (2007): *Manual de Derecho Constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Shaheed, Farida (2012) *Informe de la Relatora Especial sobre los derechos culturales, Derecho a gozar de los beneficios del progreso científico y sus aplicaciones*. Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G12/134/94/PDF/G1213494.pdf?OpenElement>

Sunkel, Guillermo y Trucco, Daniela (2010): *Nuevas tecnologías de la información y la comunicación para la educación en América Latina: riesgos y oportunidades*. Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/41612/sps167-educacion-ALIS.pdf>

# **Género y Políticas Públicas en la Provincia de Río Negro**

**Lidia Zulema Peña**

Universidad Nacional del Comahue (CURZA)

E-mail: lidiape2001@yahoo.com.ar

**Estefania Francioni**

Universidad Nacional del Comahue (CURZA)

E-mail: estefif\_f@yahoo.com.ar

Eje temático: Políticas sociales: viejos y nuevos derechos

## **Resumen:**

Este trabajo presenta avances de una investigación académica que integra el proyecto de investigación del Centro Universitario Regional Zona Atlántica de la Universidad Nacional del Comahue denominado “Transformaciones del régimen de Bienestar en Río Negro: desde 2001 hasta la actualidad”, el cual tiene como objetivo general describir las formas específicas que asume el régimen de bienestar en la Provincia de Río Negro durante la primera década del siglo XXI. El equipo de investigación se divide en subgrupos que abordan distintas áreas y esferas. En nuestro caso, el análisis se circunscribe a la esfera estatal de producción de bienestar (análisis institucional y de políticas públicas), y en particular, al abordaje que hace el Estado de la cuestión de género desde los organismos especializados existentes en los tres poderes del mismo, con especial referencia al Consejo Provincial de la Mujer. Particularmente, se analiza el papel que desempeña el Régimen de Bienestar y las políticas conscientes de género en la configuración de la relaciones de género.

En esta primera etapa del proyecto (exploratoria) se busca identificar y describir el estado de situación de la desigualdad de género en la provincia de Río Negro, el marco normativo vigente, las instituciones existentes, los actores y las principales acciones desarrolladas con el fin de plantear hipótesis e interrogantes que nos permitan avanzar con la investigación. El trabajo que estamos presentamos en esta oportunidad constituye una primerísima aproximación al problema de investigación con la intención de recoger aportes que enriquezcan el desarrollo de la misma. Este consta de una primera parte en la que se desarrolla sucintamente el marco teórico y los conceptos fundamentales (género, política de género, regímenes de bienestar, etc) y una segunda parte en la que abordamos las instituciones de género y las principales acciones desarrolladas durante el período de referencia.

Metodológicamente se ha optado por estrategias cualitativas recurriendo, en esta etapa de la investigación, a información documental escrita (texto legislativos, presupuesto, informes de gestión, versiones taquigráficas de discursos, notas periodísticas, etc.) para luego avanzar con entrevistas.

## Género y políticas públicas en la provincia de Río Negro

### 1. Introducción

pese a los innegables avances que se observan en la promoción, participación y equiparación de la mujer, es innegable que el género sigue siendo una de las principales categorías de estratificación y desigualdad social. La desigualdad de género no ha desaparecido, sigue estando omnipresente en nuestras vidas cotidianas, lo que ha mutado son sus manifestaciones dado que, al menos en nuestra sociedad, ya no se presenta de manera abierta (desigualdad formal), sino de manera más solapada, más sutil. Es en este sentido que, parafraseando a Robert Castell, podríamos hablar de una “metamorfosis de la cuestión de género”, en la que hoy en día deberíamos incluir el tema de la diversidad.

La igualdad de género además de ser un derecho ampliamente reconocido en nuestro marco normativo, no son pocos los que sostienen que es un elemento que contribuye al desarrollo económico. A partir de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer de Beijing (1995), las agencias de Naciones Unidas, algunos organismos multilaterales –como el CAD (Comité de Ayuda al Desarrollo) de la OCDE– y múltiples organizaciones no gubernamentales de cooperación han asumido, en términos generales, el enfoque de las relaciones de género para abordar los retos de la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo. Al decir de la ONU, “la igualdad entre los géneros no es sólo un derecho humano básico, sino que su logro tiene enormes ramificaciones socioeconómicas. Fortalecer a las mujeres da un impulso a las economías florecientes, a la productividad y al crecimiento”:

Por ello, y considerando las interrelaciones existentes entre los regímenes de bienestar (RB) y la construcción social de las relaciones de género (RG) (Draibe y Riesco, 2006; Martínez Franzoni, 2008), entre políticas sociales y desigualdades (Adelantado, 2000) y la diversidad de políticas de género (Kaaber, N:), es que consideramos relevante analizar las políticas públicas desarrolladas por los organismos especializados en género existentes en los tres poderes del Estado Rionegrino.

Este trabajo constituye una primerísima aproximación al tema de investigación con la intención de recoger aportes que enriquezcan el desarrollo de la misma. Este consta de una primera parte en la que se desarrolla sucintamente el marco teórico y los conceptos fundamentales (género, política de género, regímenes de bienestar, etc) y una segunda parte en la que abordaremos las instituciones de género y las principales acciones desarrolladas durante el período de referencia en el entendimiento de que, así como la cuestión de género, “*los mecanismos de género han evolucionado y sus objetivos han ido cambiando*” (Arriagada; )

### 2. marco referencial

El término género refiere a la construcción social de las relaciones entre hombres y mujeres, por ello es una de las instituciones sociales que debería tomarse en cuenta en todo análisis social o económico. Pautási (2000) afirma que el concepto de género se refiere a la construcción social desigual basada en la existencia de jerarquías entre ambos sexos y a las consiguientes relaciones asimétricas de poder que se generan a partir de allí. Y esto tiene efectos políticos, sociales y culturales.

En los últimos años, en América Latina, se ha ido construyendo una rica tradición de estudios de género; el acento se ha puesto en el género como concepto relacional: interacciones y negociaciones entre hombres y mujeres (Chant y Craske, 2007). En estas investigaciones han ocupado un lugar importante las investigaciones sobre género y políticas sociales o las políticas sociales de género (Arriagada 2007, Riquer 2001; Tepichin, 2010); recientemente, también se han estado estudiando



las interrelaciones entre los regímenes de bienestar (RB) y la construcción social de las relaciones de género (RG) (Draibe y Riesco, 2006; Martínez Franzoni, 2008).

La ventaja de este último enfoque reciente es lo que se podría llamar una característica societal: los arreglos sociales para la construcción del bienestar no sólo pasan por el Estado, sino por las interrelaciones entre este y, los mercados (es especial los laborales), los hogares (Esping Andersen, 1990) y las comunidades u organizaciones de la sociedad civil (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000). La producción de bienestar articula lo que se podría denominar insumos comunitarios, domésticos, mercantiles y públicos, en forma variadas “de acuerdo a los diversos pactos sociales construidos históricamente o a los conflictos y pugna redistributivas; a las debilidades de algunos insumos (por ejemplo, las llamadas “fallas” en los hogares o en los mercados), los pactos emergentes puede responder con mayor incorporación de otros (por ejemplo, la fortaleza de las instituciones públicas o de las organizaciones civiles o comunitarias); en no pocas sociedades, a las fallas de mercado y de Estado responden los hogares como núcleo precario del bienestar”<sup>1</sup>.

Este enfoque societal ha generado un creciente número de investigaciones comparativas de diversas experiencias nacionales, aunque hasta tardíamente se han ido incluyendo las relaciones de género.

Ciertamente, en esta producción social del bienestar están imbricadas relaciones de género; estas atraviesan transversalmente las esferas o instituciones productoras de los insumos de bienestar (Adelantado, Noguera y Rambla, 2000; Arriagada, 2007). En las instituciones públicas, en los mercados laborales, en los diversos arreglos familiares y en las comunidades se practican y promueven interacciones y negociaciones de género; los arreglos o pactos del bienestar están imbuidos de estos arreglos de género.

Así, las relaciones de género configuran o modelan los regímenes de bienestar (Orloff, 1996), no solo al interior de cada una de las esferas señaladas (Estado, mercado, familia y comunidades) sino también en el pacto mismo resultante de las interacciones entre estos ámbitos productores de bienestar. Podemos decir que a cada régimen de bienestar (reglas negociadas y en ocasiones conflictivas de participación de las esferas) corresponde un conjunto de reglas de interacción hegemónicas entre géneros, en concreto, las figuras del varón proveedor y la mujer dedicada al cuidado han figurado diversos arreglos o acuerdos del bienestar.

Los regímenes de bienestar se convierten en poderosos instrumentos de construcción o consolidación de ciertas relaciones de género, porque en ellos se objetivan instituciones o reglas explícitas o implícitas de género: por ejemplo, representaciones sobre la familia o sobre la división sexual del trabajo al interior de ella, visiones hegemónicas sobre la femineidad o masculinidad vinculadas con la vida cotidiana de los hogares y del cuidado, y del trabajo remunerado y no remunerado. Las instituciones objetivadas en los regímenes de bienestar promueven y premian interrelaciones genéricas hegemónicas, pero también son espacios de lucha que pueden abrir espacios para nuevas interrelaciones y reglas de juego. Las políticas sociales, de acuerdo a (Molyneux, 2007), en algunas ocasiones promueven valores “maternalistas”, pero en otras también abren nuevos espacios de “empoderamiento” e incluso de cuestionamiento de las relaciones patriarcales o de las desigualdades de género (Chant, 2007).

Irma Arriagada afirma que “La creación de los mecanismos de género en el Estado ha tenido por objetivo mejorar la equidad de género e impulsar la ciudadanía plena de las mujeres, objetivos que demandan un enfoque integrado con fuertes componentes político –institucionales que reviertan la distorsionada distribución de oportunidades por género que hasta el momento ha imperado en la región latinoamericana. En América Latina la legitimación e institucionalización de los temas relacionados con el género se consolidan a partir de la década del ochenta”<sup>2</sup>.

1 Susana Ortale-Rocio Enriquez Rosas: “Política social en América Latina y género. Configuraciones y reconfiguraciones en la participación de las mujeres”. Prologo

2 Arriagada, Irma: “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”. CEPAL. Santiago de Chile, abril de 2006.

En nuestro país, se crea en 1992 El Consejo Nacional de la Mujer, con dependencia de la Presidencia de la Nación. Aunque anteriormente existían espacios institucionales que abordaban el tema de derechos de la Mujer específicamente, fundamentalmente desde el Consejo Nacional de coordinación de políticas sociales..

La creación de una institucionalidad específica para tratar estos sectores excluidos (ministerios/ oficinas/programas de la mujer) ofrece el potencial para un diseño nuevo e innovador en las políticas hacia esos sectores. La mayoría de los mecanismos nacionales diseñados para mejorar la equidad de género, tienen como función principal coordinar políticas transversalmente con otras instancias de gobierno, como ministerios, direcciones y oficinas sectoriales. Pero, en el cumplimiento de su función coordinadora enfrentan el problema de modificar formas. En los aspectos burocráticos de gestión no se tienen en consideración las dimensiones de género y existen fuertes resistencias culturales para la puesta en marcha de políticas de género. En la mayoría de los casos estos mecanismos no cuentan con el adecuado apoyo político, ni financiero lo que dificulta la puesta en marcha de esos programas.

### **Género y políticas públicas sociales.**

Los diferentes regímenes de bienestar y las políticas públicas en general , de manera consciente o inconsciente, contienen una “política de género “ : prescriben roles y relaciones de género que pueden modificar el statu quo pero también reproducirlo y reforzarlo, y esto sucede incluso, en el caso de las políticas que, a primera vista, se nos presentan como “progresistas”.

La desigualdad de género se encuentra muy arraigada en nuestras sociedades, atraviesa las distintas áreas y esferas y se sirve de múltiples mecanismos reproductores. Por ende, no es asunto de un área u organismo de gobierno en particular sino que requiere el involucramiento, a conciencia, de todas las áreas y organismos de gobierno, lo que se conoce como transversalización de la perspectiva de género, no solo a nivel del poder ejecutivo sino a nivel estatal para que puedan ejercer un verdadero influjo en la sociedad. La creación de organismos o áreas especializadas y la institucionalización de políticas de género constituyen, a nuestro entender, el puntapié inicial para avanzar en tal sentido porque pueden darle continuidad a los esfuerzos y sostener “la agenda de género”.

Para el análisis de las políticas de género implementadas en Río Negro hemos optado por circunscribir nuestro análisis a las “políticas conscientes de género” en base a la tipología propuesta por Naila Kabeer () la cual establece una primera distinción entre “políticas ciegas al género” y “políticas conscientes de género”,<sup>3</sup> y una segunda distinción, dentro de las políticas conscientes de género, entre políticas neutrales (Se basan en una detallada información sobre los diferentes roles y responsabilidades de mujeres y hombre), específicas (este tipo de políticas esta en la base de los llamados proyectos específicos en los que las mujeres son el grupo objetivo y las principales participantes y redistributivas (las que intentan cambiar las relaciones de genero existentes para hacerlas más equitativas, justas y solidarias).

Establecer “la política de género” del Estado rionegrino en un período de tiempo tan extenso como el que abarca nuestro proyecto de investigación resulta un objetivo demasiado ambicioso, y supone una unidad de criterio y coherencia intraestatal que en la práctica no existe. No obstante

---

3 Naila Babeer define a las “políticas ciegas al genero” a aquellas que aunque parecen neutrales, están implícitamente sesgadas a favor de lo masculino, pues se basan en dos premisas: a) los actores del desarrollo son masculino y b) las necesidades e intereses merecedores de atención son las de los hombre. Las “políticas conscientes de género”, asumen que los actores del desarrollo son las mujeres tanto como los hombres y ambos son afectados de manera diferente y a menudo desigual por sus intervenciones

intentaremos aproximarnos a la misma partiendo del estudio de las políticas “conscientes de género” que desarrollan los organismos especializados en los tres poderes del Estado con énfasis en el CPM. Sabemos de las limitaciones que tal focalización supone pero estamos convencidas de que con esta primera aproximación estaremos haciendo un aporte fundamental al estado del arte y aportando insumos para nuevas investigaciones habida cuenta de la inexistente producción académica local e institucional y las dificultades de acceso a la información.

### 3. Las instituciones de género en el estado Rionegrino

Según Guzmán, V (2001) la discusión sobre las instituciones de género se inicia en la década de los setenta, en el contexto de la Declaración de México sobre la Igualdad de Acción de las Mujeres y el Plan de Acción Mundial (1975) y la aprobación de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW). (1979). En nuestro país el Consejo Nacional de la Mujer (CNM) se crea con el objetivo de cumplir con los compromisos asumidos internacionalmente y el Consejo Provincial de la Mujer (CPM) lo tiene como función prioritaria.

#### 1.1. Poder Ejecutivo: El Consejo Provincial de la Mujer (2 págs)

El CPM se creó a instancias de dos proyectos de ley presentados por legisladoras<sup>4</sup> que derivaron en la sanción de la Ley N° 3095 de creación del Consejo, en abril del año 1997<sup>5</sup> Para ese entonces existía ya , a nivel nacional, el Consejo Nacional de las Mujeres (Decreto N° 1426/92)<sup>6</sup> creado con el objetivo de cumplir con los compromisos asumidos por el Estado nacional al ratificar la CEDAW en el año 1985 (Ley N° 23.179).

En su articulado original, la Ley N° 3095 establecía:

- un organismo dependiente del gobernador con autonomía funcional y administrativa,
- un organismo colegiado, integrado por una presidenta, una vicepresidenta y tres vocales consejeras designadas por el Poder Ejecutivo, (órgano colegiado femenino).
- La función prioritaria de promover la organización de los consejos de la Mujer a nivel municipal (fortalecimiento institucional)
- Sus funciones: convocar a las sesiones al consejo consultor y a un plenario anual con participación de organismos gubernamentales y no gubernamentales ,seguimiento de la aplicación de la ley N° 23.179, administración de fondos, coordinar, planificar y evaluar políticas relacionadas con la mujer que se desarrollen en los distintos ministerios, elaborar y proponer al poder legislativo proyectos de ley, informar semestralmente al gobernador sobre sus actividades, promover acciones conjuntas con el Poder Judicial, promover y participar en la celebración y ejecución de instrumentos de carácter interjurisdiccional

4 Exp. N° 853/1996 de autoría de Angela María Rosa Penroz (PJ) y N° 121/1997 de autoría de Amanda Mercedes Isidori - (UCR).

5 Anteriormente los “asuntos de la mujer” fueron abordados, primero, por la *Subsecretaría de la Mujer, el Menor y la Familia* (Dto PEP 1587/86) y luego por la *Subdirección de Promoción de la Mujer* dependiente de la Subsecretaría de Estado de Acción Social (Dto PEP 2082/96)

6 El antecedente inmediato del CNM fue el “Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer” (Decreto 378/91). En ambos casos, los organismos dependen de la máxima autoridad (presidencia/gobernación) y tienen representación estatal únicamente( el CNM puede invitar a organizaciones no gubernamentales a participar de comisiones asesoras pero no tienen representación en los órganos centrales). Los órganos de conducción y administración del Consejo son el *Directorio* que tiene carácter interinstitucional (integrado por un presidente, un vicepresidente, un representante de jefatura de gabinete y de cada uno de los ministerios, un representante del senado y uno de Diputados y un representante del poder judicial) y el *Consejo Federal* que tiene carácter intergubernamental (integrado por representantes de cada una de las provincias de la C.A.B.A).

- un consejo consultor integrado por mujeres de los tres poderes y representantes de organismos no gubernamentales

En octubre del año 2000, a través de la ley D N° 3447, se modificaron y derogaron artículos de la ley original del Consejo Provincial de la Mujer:

- la función prioritaria del organismo ya no será promover la organización de los Consejos Municipales sino garantizar la aplicación de las leyes Nacionales N° 23.179. y N° 24.012. Además, establece que la Presidenta es parte legítima en todos los procedimientos judiciales donde se promuevan acciones de reclamo ante la incorrecta aplicación de la ley N° 23.179 y se vulneren los derechos establecidos en ella (artículo 6°),
- se modificaron los incisos a), b) y d) del artículo 7° : a). se eliminó la función de convocar al consejo asesor, b). en lugar del seguimiento de la aplicación de la ley 23.179 (ahora prevista en el artículo 6°), promover los consejos de la mujer (sacado del 6°), y en el d) se agregó la integración al gabinete provincial a través de su presidenta.
- y se derogaron los artículos 8° y 9°. Referido a la creación y funciones del Consejo Consultor (órgano plural)

En cuanto a las acciones implementadas con la participación del CPM, podemos mencionar; Talleres de capacitación laboral (desde 2001), Programa de Alfabetización Rionegrino (PAR) (Dto 1118/98, 261/99 y 1805/06), Programa de Capacitación Laboral en Propuestas Productivas y de Servicios con Perspectiva de Género “PRODUCIR” (Dto N° 491/2006) Bo 19/06/2006 N° 4421 (en carpeta de normativa), Capacitación en género, Programa “Reconociendo derechos”, Programa de violencia hacia las Mujeres/ Observatorio de la violencia de género, trata, Programa de fortalecimiento institucional, Programa de Derechos sexuales y reproductivos, Proyecto Premura (con participación de la UNRN).

Según la documentación analizada, se puede observar que en los primeros años de existencia del Consejo, sus acciones estuvieron dirigidas a capacitar, sensibilizar y difundir, las misiones y funciones del Consejo. Estas acciones se realizaron en las distintas zonas en las que se divide la provincia. Fundamentalmente se trata de impulsar la creación de los Consejos locales de la mujer en cada localidad.

A partir del año 2013 se puede observar un cambio en el tipo de acciones del Consejo. En este período la conducción se plantea, de ahora en más una actitud pro activa, articulando con otras áreas con el fin de desarrollar un Plan de incidencia en las Políticas Públicas de la provincia, para promover un cambio real en la cuestión de género.

## **1.2. Poder Judicial: Oficina de la Mujer**

La Oficina de la Mujer fue creada en el año 2010 según lo expresa la Coordinadora de la misma. Efectivamente en el informe de gestión del año 2010 del Poder Judicial de la Provincia, se menciona la creación del mismo con la misión de “Representar al Poder Judicial de Río Negro frente a los restantes poderes del Estado Provincial como así también frente a la Oficina de la Mujer de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y Poderes Judiciales Provinciales” y con las funciones de; llevar adelante cualquier otra actividad que le encomendara el Superior Tribunal de Justicia relacionada con la temática de género, Crear un espacio de promoción para el ejercicio de los derechos de las mujeres incorporando en el hacer cotidiano el desarrollo de las tareas desde la perspectiva de género, impulsar políticas, programas, proyectos y acciones estratégicas para avanzar en el ejercicio de los derechos de las mujeres y la igualdad y equidad de género en el ámbito local, Permitir a los diferentes actores del sistema de Justicia reflexionar conjuntamente, para desterrar en toda práctica y/o relación cualquier sesgo patriarcal que reproduzca la desigualdad, Promover el desarrollo

de políticas, programas y proyectos orientados al ejercicio de los derechos de las mujeres y la equidad e igualdad de género en el ámbito local., Impulsar la participación, la asociatividad, la conformación de redes, el liderazgo y la toma de decisiones en mujeres a través de la capacitación en distintos espacios circunscriptoriales, Detectar inequidades de género: desigualdades o discriminaciones basadas en el sexo de las personas, Conocer las Brechas de género, es decir, la diferencia cuantitativa entre mujeres y hombres correspondientes a distancias ocasionadas por el tratamiento desigual de acceso, participación y control sobre los recursos, servicios, las oportunidades y los beneficios del desarrollo, Diseñar un mapa de género de modo de poder identificar dentro de la Justicia Provincial el porcentaje de mujeres dentro de la organización y la función que cumplen en la misma, Establecer contactos con redes, organizaciones, organizaciones barriales e Instituciones a fin de intercambiar actividades, información, estrategias de trabajo con el objetivo de llevar a cabo la tarea.

A partir de su creación esta oficina trabaja en forma articulada con la Suprema Corte de la Nación, en cuestiones como unidad de jurisprudencia, y mapa de género entre otras. Al interior de territorio provincial las actividades son básicamente, las de capacitación forma presencial y virtual y la asistencia a eventos que se relacionan con la mujer y sus derechos (conferencias, Jornadas, Actos).

En el año 2012 se firma un Acuerdo Interpoderes del que participan el Gobernador de la Provincia conjuntamente con el Ministro de Desarrollo Social, el poder judicial a través de un Vocal del Superior Tribunal de Justicia, el poder Legislativo de la provincia representado por Vicegobernador y Presidente de la Legislatura, además participa la defensora del Pueblo de Río Negro y el Rector de la Universidad de Río Negro. El objetivo común expresado en el documento “es la incorporación de la perspectiva de género en todas las áreas de intervención de los poderes e instituciones participantes”.

**Poder Legislativo:** Comisión Especial de Estudio de las Problemáticas de Género y su inserción en las políticas públicas rionegrinas.

La “Comisión especial de estudio de las problemáticas de género y su inserción en las políticas públicas rionegrinas” se creó en el año 2000 por Resolución 4/2000 (11/05/2000) a instancias de un proyecto que tuvo rápido tratamiento de autoría de las legisladoras Amanda Isidori, Ebe Adarraga, Silvia C. Jañez, Liliana M. Finocchiaro, María Noemí Sosa, Delia Edit Dieterle, María del R. Severino de Costa, Maria Ines Garcia y Ana Berreche (Proy. Res N° 51/2000)<sup>7</sup>

Esta comisión es una comisión de asesoramiento no permanente de la legislatura, lo que implica que tiene una dinámica particular (agenda de reuniones, funciones, etc). La misma se encuentra integrada por siete legisladores y dictamina sobre los proyectos que tienen que ver con la temática de género que le son girados por la presidencia del cuerpo (lo que no siempre ocurre)

Según se expresa en los fundamentos del proyecto de creación, la Comisión “contemplará desde la perspectiva de género las leyes, declaraciones y acciones que se desarrollen y apliquen en Río Negro y puede constituirse en garante del cumplimiento de la Plataforma de Beijing en nuestra provincia, marcando un hito que puede servir de modelo a otras jurisdicciones. Concretamente, son funciones de la comisión (art 2° Res 4/2000):

- a. Elaboración de proyectos que tiendan a dar respuesta a las problemáticas más importantes de género.
- b. Activa participación de la Comisión en los lineamientos de las políticas públicas relacionadas con el género.
- c. Revisión de toda la legislación a efectos de modificar aquellas que puedan significar algún tipo de discriminación hacia la mujer.

---

<sup>7</sup> Un aspecto a destacar en relación a sus autoras es que algunas de ellas también fueron coautoras del proyecto de creación del Consejo Provincial de la Mujer e incluso llegaron a presidirlo como es el caso de la legisladora radical Amanda Isidori, lo que demuestra un claro compromiso con la problemática.

- d. Apuntar al fortalecimiento del área mujer provincial, local y organismos no gubernamentales, promoviendo la elaboración de legislación que de respuesta a las demandas de género.
- e. Asesorar a las comisiones legislativas que lo requieran cuando surjan dudas en cuanto al género al abordar el tratamiento de diferentes normativas.
- f. Efectuar el seguimiento de las normas surgidas por aplicación de la Ley 23179 y de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer: Declaración de Beijing.
- g. La Comisión invitará al Poder Ejecutivo, otros organismos provinciales y organizaciones involucradas en el tema, a sus reuniones, a efectos de coordinar las acciones comunes.

### 3. Palabras finales

Hasta aquí una aproximación al tema del abordaje de género desde la esfera estatal en el régimen de bienestar de la provincia de Río Negro. Se abordó la institucionalización de espacios que desarrollan acciones concretas explicitadas como cuestión de género. A continuación algunas breves consideraciones finales:

Existe una política deliberada de creación de la institucionalidad de género desde el plano internacional, nacional y provincial. No obstante, a 18 años de la creación del consejo provincial, en algunas localidades todavía no existen áreas/organismos específicos, por ello el fortalecimiento institucional sigue siendo una de las funciones centrales del CPM.

En cuanto a la constitución de la agenda pública y la agenda institucional, no se observa la emergencia de un sujeto social/político colectivo con capacidad organizacional que problematice, presione e influya en la agenda institucional. Es más un impulso de arriba-abajo. Las conquistas no se deben a un movimiento de mujeres organizado sino a mujeres en lugares de toma de decisiones, al influjo nacional, a costumbres de contexto. Esto constituye un límite para el enriquecimiento de la agenda de género (eclipsada por la desigualdad de clase)

El CPM está integrado solo por mujeres, lo que no es un dato menor. Al comienzo de su constitución algunos de los programas fueron preexistentes (por ejemplo alfabetización y sexualidad.) relacionado esto a que los mismo estaban bajo la responsabilidad de quienes constituyeron el Consejo.

Con el transcurrir del tiempo se puede ver que hay un escaso cumplimiento por parte del CPM de las funciones establecidas por la normativa. Aparecen en primer plano políticas sexuadas y políticas de empoderamiento. En los últimos tiempos aparece la diversidad como una cuestión a abordar por el consejo, el hombre como destinatario de políticas y el impulso a un plan de igualdad y equidad de género que enmarque el accionar del Consejo.

La labor del CPM fluctuó entre tareas de articulación (redes interinstitucionales), capacitación, concientización y asesoramiento (transversalización) y la asistencia directa. En los informes de gestión trabajados se puede observar esta fluctuación.

Durante la gestión Weretilneck (actual gobernador) la discontinuidad en su conducción afectó claramente el desempeño organizacional. Hubo cuatro presidencias del consejo (algunos de muy corta duración) y períodos de afección. No obstante hay programas que están “en ejecución” como es el caso del Observatorio de violencia hacia las mujeres creado por ley, aunque muchas de las temáticas están “en estudio”.

En sus inicios el CPM tenía dependencia directa del gobernador. Su posterior ubicación bajo la órbita del Ministerio de Familia y su apartamiento del gabinete puede ser interpretado como una devaluación institucional. En la actualidad no aparece como un organismo influyente, tiene poco

personal, precarizado, con reducido espacio físico, con bajo, y hasta nulo, presupuesto.

Finalmente se puede observar avances en lo que respecta al trabajo en red, y fundamentalmente, en la articulación interinstitucional a nivel provincial cristalizado en el “Plan interinstitucional de incorporación de la perspectiva de género”, el “protocolo base para la coordinación de actuaciones en caso de violencia de género” y la participación en proyectos interinstitucionales.

## **Bibliografía**

ADELANTADO, José, Noguera J.A. y Rambla, Xavier “Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales”. En ADELANTADO, José (Coord.) “Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España”. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona. 2000

ARRAIGADA, Irma. 2006, “Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia”. División de Desarrollo Social. Serie Políticas Sociales. CEPAL. Santiago de Chile.

GOMIZ GOMIZ, J, Antonio – Villca, Hugo Victor (compiladores): ESTADO Y SOCIEDAD, en Río Negro hasta 1980,

GUZMAN, Virginia (2001) “La institucionalidad de género en el Estado” Unidad Mujer y Desarrollo Serie 32, CEPAL. Santiago de Chile

REYES VARELLA, Martí (2000) “Las políticas de igualdad”. En ADELANTADO, José (Coord.) “Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España”. Universidad Autónoma de Barcelona. Barcelona.

STIEGLER, Bárbara (2003) “Género, Poder y Política: 10 preguntas y respuestas sobre el concepto de Gender Mainstreaming”. División de cooperación internacional de la Friedrich Ebert Stiftung

ORTALE, Susana – ENRIQUEZ ROSAS, Rocío: “Política social en América Latina y género. Configuraciones y reconfiguraciones en la participación de las mujeres. Editorial Biblos. Bs. As. 2011

ZAREMBERG, Gisela (2007) “Nuevos procesos de gestión pública: las mujeres en la formación de políticas sociales. Un análisis comparado del Consejo Provincial de la Mujer (Provincia de Buenos Aires, Argentina) y el Servicio Nacional de la Mujer de la Mujer (Chile)” en Wayne Parsons “Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y práctica del análisis de políticas públicas”.

## **FUENTES**

Ley 3095/97, de creación del Consejo Provincial de la Mujer de la provincia de Río Negro

Informe de Gestión de los años 2012, 2013 y 2014 del Consejo Provincial de la Mujer

Acuerdo Interinstitucional firmado el 5 de septiembre de 2012 por representantes de los tres poderes del Estado Provincial, la defensora del pueblo y el Rector de la Universidad Nacional de Río Negro.



# Políticas públicas en primera infancia en Uruguay: ¿qué ciudadanía es posible?

**Carolina Tabora Buschiazzo**

Docente UCU Montevideo. Licenciatura en Psicomotricidad

E mail: carolinatb34@gmail.com

**Eje temático:** Políticas Sociales: Viejos y nuevos derechos.

## Resumen

En los últimos años la infancia se ha instalado con un fuerte empuje en el discurso de las políticas públicas. Desde el año 2005, su posicionamiento en la agenda pública y en el diseño y ejecución de planes y programas sociales, parecen constituir un intento fuerte de superar el estado de infantilización de la pobreza que caracteriza a Uruguay.

En primera infancia, es a partir de la elaboración de la ENIA<sup>1</sup> (Estrategia Nacional para la Infancia y Adolescencia) que la misma entra a la agenda pública desde un lugar central, fortalecido entre otros, por el avance de las neurociencias, los discursos de la inversión y el retorno económico.

En este trabajo se abordarán algunas complejidades que estos avances suscitan en términos de enfoque de Derechos, considerando que las características de los niños pequeños -en cuanto a los niveles de maduración y desarrollo logrados- desafían la capacidad de escucha y comprensión de los adultos tanto en el ámbito **familiar como en el social**, especialmente cuando las matrices de atención a los niños han sido históricamente “asistencialistas” y aún dan indicios de “gozar de buena salud”. Se analizará el papel de los medios de comunicación en la construcción de una narrativa ligada a la concepción de riesgo, coadyuvando a formar una concepción de infancia que se aleja del concepto del niño como sujeto de Derecho.

Desde la doble “inserción” del niño pequeño en la familia y en ámbito social, el trabajo coloca una pregunta central para el desarrollo de políticas en la primera infancia ¿cómo organizar el cuidado y la atención de los niños pequeños respetando al ámbito familiar doméstico (domus/adentro) y garantizando la visibilidad que deberíamos reconocerles como personas y como ciudadanos? (visibilidad externa de la primera infancia).

En el caso de Uruguay, el surgimiento de Programas/políticas como Uruguay Crece Contigo y recientemente el Sistema Nacional de Cuidados, pretenden dar respuesta a estos interrogantes. En este trabajo presentaré las características principales del primer programa, los desafíos a los que se enfrenta y algunas de las tensiones que su ejecución supone.

## Encuentros y desencuentros de enfoques en la inversión en la primera infancia.

Uruguay ha sido históricamente un país que ha dado prioridad en el gasto público a la protección de los adultos mayores, pero no a la población más joven, sobre todo si se tiene en cuenta que la pobreza ha afectado fundamentalmente a niños y adolescentes (de Armas, 2009). Pero además de tener en cuenta cuánto se invierte (directa e indirectamente) en un tramo u otro, la cuestión también radica en cómo se fundamenta el reparto: como justicia redistributiva, como prevención de males mayores, o como desarrollo de las libertades y capacidades del ser humano desde el nacimiento.

El hecho que las perspectivas sobre el desarrollo humano hayan ganado ventaja e impulsado una mayor inversión en salud, educación y bienestar social, no descarta que se tengan que tener en cuenta ciertos efectos propiciados por el discurso del “beneficio del retorno económico” (Heckman) que supone la inversión en la infancia<sup>2</sup>.

1 Marco de directrices políticas que establece las bases para la elaboración de políticas públicas a largo plazo.

2 Los estudios de tasa de retorno, establecían para 2003 montos que iban entre 7 y 17 dólares por cada dólar invertido en primera infancia.

Aportes de Sen (2004) fundamentan entender la inversión como una condición necesaria que abre camino para una vida de mejor desempeño, productividad y libertades individuales. Sin embargo en esto es posible encontrar matices ya que otros autores destacan, con mayor énfasis, el aspecto positivo que supone invertir en la infancia ya que ello supondría prevenir el surgimiento de problemas económicos y sociales que van desde la delincuencia juvenil hasta la maternidad adolescente y la violencia doméstica y sociales. (Young, 2002)

Este es un punto importante en términos de desarrollo de Derechos, ya que estas distintas perspectivas de la argumentación entrarían en zona de tensión cuando en pos de los beneficios de la inversión económica, se esgrimen conceptos de infancia que aun se presentan “prendidos” a la teoría del riesgo y la doctrina de la situación irregular, especialmente cuando sobre un sector de la infancia y la adolescencia pobres, crecen miradas de endurecimiento de los castigos y sanciones.

Caben aquí algunas preguntas: la primera, es si este pensamiento preventivo da lugar a pensar en la necesidad de inversión por lo que la infancia *es* y por lo que ella requiere *hoy*, y no por el problema que pueda causar mañana. La segunda es, ¿qué se entiende por problema y que estatuto tienen algunos problemas/situaciones para el conjunto social? ¿es lo mismo la delincuencia juvenil que la maternidad en la adolescencia? Finalmente, las consecuencias que se pretenden evitar para el conjunto social ¿ocultan la preocupación por la seguridad y bienestar del mundo adulto actual más que la que se centra en la vida de los niños de hoy?<sup>3</sup>.

Esta configuración de problema social, conjuntamente con las ventajas económicas de la inversión en primera infancia (en relación a las tasas de retorno) muestra una visión particular en términos de Derechos al punto que pueden resultar contradictoria con aquello que se pretende promover:

- \_ Si la inversión se sostiene en el argumento temporal de un futuro mejor que vendrá, anula a la infancia del presente o al “tiempo” de la primera infancia. Los slogans que “promocionan” a los niños como el “futuro” y el “mañana”, desplazan al presente de tal forma que el valor de la infancia presente *es*, en tanto pueda ser pensada desde el mañana. En el sentido económico, la infancia (*la inversión*) deberá dar ganancias a futuro.

- \_ Por otro lado, ese futuro porta riesgos que vía inversión, deberán minimizarse o neutralizarse. Aquí, la peligrosidad, la patologización y la teoría del riesgo, dicen acerca de cómo es concebida la infancia. Los “días de prevención de...” (el embarazo adolescente por ejemplo) pueden tener una alto componente de compromiso social, sin embargo también en ellos puede configurarse el temor por la construcción de un futuro peligroso, no solo de la situación, sino también de los sujetos individuales (jóvenes madres que reproducen la pobreza y niños con un futuro riesgoso). Rosemberg (2009), investigadora brasilera en primera infancia, plantea una perspectiva interaccionista para comprender como una situación social se construye en un problema social. Sostiene que no solo la extensión y la gravedad son indicadores objetivos de los problemas, sino que estos resultan de la proyección de un “sentimiento colectivo”, donde es la puja entre distintas cuestiones la que hace que algunas se conviertan en un tópico dominante del discurso social y político, mientras que otras son simplemente ignoradas (o convocan solamente a un pequeño conjunto de actores sociales).

Esto nos lleva a vislumbrar un “mercado de problemas sociales” en las sociedades occidentales contemporáneas, en el cual se perciben múltiples competiciones: **¿cuál es la cuestión que debe atraer la atención pública? (...)** ¿Cuál es la versión legítima de la “realidad” en la definición del problema social: invertir en educación infantil para evitar “niños de la calle”? ¿Quiénes son

---

3 Por otro lado aun cuando la inversión esté destinada a satisfacer derechos, otra cuestión es la calidad y la concepción con la cual se delinean planes y programas. En la década de los 90 se definieron políticas y programas para mejorar la calidad de la Ed. Primaria y Media; sin embargo esa también fue una década en la que determinados niños fueron conceptualizados fuertemente desde la carencia de sus capacidades y designados como “sujetos carentes” (Martinis, Redondo). Concepto que creo, aún sigue operando en la construcción de infancias.

los emisarios que participan en la construcción y sustentación del problema social en la agenda de políticas públicas? Nuestro argumento es que en el mercado iberoamericano de problemas sociales asociados a la infancia, la primera infancia ha sido desatendida. En efecto, tras la promulgación del Año Internacional del Niño (1979), activistas, académicos, gobernantes y “expertos” internacionales pasaron a desarrollar campañas a favor de los niños y adolescentes en situación de “riesgo”, iniciando un proceso de fragmentación de la pobreza en subgrupos, con temas como “niños de la calle”, “prostitución infantil”, “embarazo adolescente”, “erradicación del trabajo infantil”, “abuso sexual”, entre otros. Tales campañas, sin duda humanitarias, focalizaron estos grupos como representativos de la infancia pobre en general. (Rosemberg, 2009)

Los temas que “urgen” suben en la agenda, pero esa presencia no solo marca la delimitación de un tipo de problema por parte de sus promotores, sino que además implica una configuración del mismo, una toma de partido ética y política del tema. En esa construcción, los actores son múltiples y no siempre coincidentes. Los jóvenes de sectores pobres en conflicto con la justicia serían un ejemplo de esto cuando, para unos, la solución propuesta es bajar la edad de imputabilidad, mientras que para otros tal baja, constituiría una profunda retrocesión. Tampoco resulta lo mismo pensar que el aumento de cobertura universal en primera infancia tiene que darse por avance en los derechos sociales, o por lucha focalizada contra la infancia pobre y a sus futuros problemas. El desafío es cómo considerar la existencia de la pobreza, sin tener que echar mano a los “cerramientos ontológicos”, aquellos del: “pobrecita...se arruina la vida” (frente a una adolescente madre) o el de “pobrecito, con la familia que tiene...trabaja tan lindo...hace unos dibujos preciosos” (de un niño pequeño que vive en un asentamiento)<sup>4</sup>.

La influencia de la narrativa mediática. En la construcción del problema social una parte del mérito puede concederse al tiempo y al estilo narrativo sostenido por los medios de comunicación. En esa narrativa, la dramatización, constituye un camino muy utilizado para el llamado de atención social y la competencia entre problemas.

“La infancia es noticia cuando se asocia a la violencia en calidad de víctima o de verdugo. El niño de más edad y el adolescente pueden ocupar ambas posiciones<sup>5</sup>. El niño de corta edad ocupa los medios, ya sea para el marketing de productos y servicios de uso privado (generalmente niños rubios y bien nutridos), para el marketing político (la omnipresente escena del político candidato con un niño en brazos), o como víctima, y en este caso se puede usar también por el marketing social: fotos de niños pequeños escuálidos en campañas en pro del “tercer mundo” (...) Con certeza, “sexo, droga y violencia” tienen más convocatoria mediática que la insuficiencia de plazas en una guardería (...) Especialmente porque no nos cruzamos con niños de corta edad en los espacios donde nos movemos (...) Especialmente porque no nos sentimos amenazados por niños de corta edad. Los bebés son noticia cuando son amenazados, las guarderías lo son cuando en ellas hay una situación crítica (...) Así, se produce un cortocircuito (...) su visibilidad social es restringida y, cuando ocurre, tiende a estar asociada a la tragedia, a la desgracia” (Rosemberg, 2009).

La “visibilidad” de los niños pequeños encarna una paradoja comunicativa en el ámbito familiar y en el marketing publicitario que Roger Hart sintetiza bien cuando afirma que los niños de este siglo son los más fotografiados, pero los menos escuchados. La vida no ofrecería imágenes de bebés portando pancartas y reclamando centros de atención y educación infantil (o una respuesta a su cuidado), pero tampoco los adultos.

La construcción de “problema de infancia”, en términos de visibilidad, está fuertemente sostenida desde la narrativa dramática de la infancia pobre (¿similar a la de los adolescentes?) y sólo ocasionalmente de la infancia no pobre. La narrativa mediática alude a episodios fugaces, agudos, cuya resolución se presenta con respuestas puntuales, en las que participa la solidaridad de la comunidad y/o la respuesta de los organismos públicos.

4 El ministro de Desarrollo Social del periodo anterior, se encontró en un escenario “problemático”, al utilizar el término “Ni-ni” para referirse a los beneficiarios, jóvenes entre 15 y 24 años, de un nuevo programa de gobierno. Sin recurrir al lenguaje “neutro” de los informes, la expresión fue luego colocada en el título de un librito llamado “¿Nini? Aportes para una nueva mirada”.

5 Como lo anunciara el titular de un periódico de Brasil años atrás: “Menor mata a un niño”.

Esta presentación de hechos “agudos”, encuentra a su vez sentido cuando se confirma que es escasa la visibilidad de situaciones de violencia que involucran a los niños pequeños ya que ellas se mantienen ocultas en el ámbito familiar. De los informes de aplicación del CNA en Uruguay, se desprende que -aun con una tendencia al aumento- los niños que tienen entre 0 y 5 años de edad son los que han tenido menos intervenciones por causa de maltrato debido a las dificultades del sistema para poder detectarlas. (Palummo, 2009). Detectar, es una tarea compleja para adultos y organismos que tienen al recurso verbal como mecanismo central de comunicación y denuncia el cual, no es el único recurso utilizado por los niños en sus interacciones cotidianas y de hecho es el más sensible frente a las situaciones de stress. Por otro lado, si los niños no encuentran adultos confiables a su alcance, en relaciones cotidianas, es bastante improbable que el maltrato se visibilice si los encuentros son esporádicos (como los que se generan en el sector salud).

En esa invisibilidad de la primera infancia -o en esta visibilidad del marketing- es donde se expresan las lógicas discrecionales de los adultos, las cotidianas y también las del show business televisivo: las tele-maratones son un ejemplo de movilizaciones altruistas, cargadas tanto de idealizaciones como de la inmediatez del “hay que ayudar ahora”.

Por otro lado, no deja de resultar de interés el modo en que los aportes de las neurociencias se decantan en el “marketing educativo”, en donde se ofrece, a los sectores que puedan comprarlo, “ofertas educativas” que garanticen la inteligencia y la competencia a futuro de los niños. Tener agendas y agendar a los niños satisface unos ideales de “completud” de estímulos que tienen la velocidad y aceleración como carril, y pocas veces la calma como vivencia. La moda de los “niños talentos” admirados por poseer habilidades poco frecuentes también habla de una pseudo-legitimidad del discurso de las neurociencias, cuando este es utilizado en una sobrevaloración, quizás demasiado apresurada, de sus capacidades.

### **Del “domus” al espacio ciudadano.**

Si en algo es posible conjugar la ecuación niño/ hijo, es en el hecho que tanto hijo como niño (en el marco de un centro educativo) coinciden en su relativa invisibilidad pública en contraste con su alta representación en la vida doméstica y el mundo privado. La retracción característica del niño pequeño hacia el espacio de la familia es válida también para el mundo de las instituciones educativas ya que los niños pasan buena parte del tiempo “guardados” allí. (Rosemberg, 2009). Para los niños pequeños (y muchos otros no tan pequeños) el uso y el acceso al espacio de la calle está ciertamente restringido, además del hecho que son escasos los espacios que se encuentran pensados para ellos<sup>6</sup> (Tonucci, 2009). Comprender que los niños forman parte del conjunto social y no solamente de las familias o personas individuales implica un doble desafío, ya que la visibilidad de los niños pequeños, no solo debería darse en este pasaje del espacio familiar al espacio educativo, sino en la capacidad que este espacio educativo tenga para hacer valer en el ruedo de las decisiones, lo que un niño pequeño tiene para aportar.

Es bastante probable que sea esta invisibilidad, un obstáculo real a la hora de representar a los niños pequeños como sujetos participativos, dificultando entre otras cosas, la toma de conciencia de quienes adoptan decisiones respecto a los niños de corta edad.

Pese a la legislación de la OIT y a que en algunos países de la región ha habido avances en la legislación laboral (estableciéndose la organización de atención a los niños menores de 2 años, cuando en el lugar de trabajo haya entre 20 y 50 mujeres en edad fértil), el número de plazas sigue siendo una de las normas con menos desarrollo en su implementación.

---

6 Recién a partir de 2010, Montevideo ofreció en el Planetario Municipal, un área de juegos pensada para las capacidades de movimiento autónomo de los niños pequeños

La implementación requiere inversión, tanto en la creación de esos servicios como en la formación de los adultos-educadores para trabajar en la atención diaria en primera infancia. Pero incluyendo además, la implementación de programas no formales que cuenten con la participación de los padres o referentes en espacios tales como ludotecas, talleres, parques, programas radiales, etc., los cuales podrían impactar en la visibilidad de la primera infancia en el resto de la comunidad. La falta de *plazas* se expresa tanto en el lugar-espacio externo de una localidad, como en el espacio interno de un centro educativo.

Crear plazas educativas y espacios para la primera infancia, es una inversión que no depende únicamente de una política educativa, sino que se enmarca en una mirada de ciclo vital que involucra a adultos - y adultos mayores - y que requiere de políticas integrales que entienda al cuidado como una tarea que no depende exclusivamente de las familias, particularmente de la mujer.

### **Uruguay Crece Contigo. El desafío de una protección integral a la primera infancia.**

Uruguay Crece Contigo (UCC) surge como Programa prioritario del gobierno de José Mujica, en la órbita de la OPP (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la Presidencia de la República) en el Área de Políticas Territoriales. Actualmente, con el cambio de gobierno, se inserta como una Dirección independiente en el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES).

Tiene como objetivo consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo integral de niños/as y niñas menores de 4 años desde una perspectiva de derechos, género y generaciones.

69

Surge como un espacio de articulación y fortalecimiento del trabajo que se viene desarrollando a través de diferentes Programas y acciones orientados a la Primera Infancia. Para ello, se realizan acuerdos interinstitucionales con INAU, MSP, ASSE, MEC, BPS, MVOTMA, INDA, ANEP, CAIF, Intendencias Departamentales, Ministerio del Interior, SINAE<sup>7</sup>, entre otros, que buscan fortalecer las acciones sistémicas e integrales necesarias para brindar oportunidades y garantizar derechos a todos los niños y niñas y sus familias (MIDES, 2015).

Corriéndose de la lógica dicotómica de política universal vs. focalizada, UCC presenta desde el inicio una combinación de ambas, estando el componente focal, en la atención a los hogares con niños en situación de pobreza a través de una modalidad de “intervención en proximidad” en el componente denominado “Acompañamiento familiar y trabajo en Cercanías”.

Las acciones universales tienen por un lado una intención de sensibilizar a toda la población acerca de la primera infancia como etapa fundamental de la vida y la promoción de buenas prácticas de crianza, particularmente en el tramo de 0 a 5 años (aunque el concepto abarque hasta los 6/7 años). El argumento se sostiene como ya se dijo, en el avance de las neurociencias (que a su vez se asocia a los hallazgos de otras investigaciones anteriores, como la teoría del apego); los conocimientos sobre crecimiento, desarrollo y aprendizaje y la perspectiva de Derechos en cuanto a brindar oportunidades que garanticen la efectividad de los mismos.

Las acciones universales incluyen además de una campaña pública “por oleadas” (radio y televisión, cartelera en vía pública, afiches, SMS para usuarios en la compañía de teléfonos estatal), la entrega de un Set de Bienvenida a todos los niños que nacen en centros de salud públicos y

<sup>7</sup> INAU: instituto del niño y del adolescente. MSP: Ministerio de Salud Pública. ASSE: Administración de los Servicios de Salud del Estado. BPS: Banco de Previsión Social. MVOTMA: Ministerio de Vivienda, Ordenamiento territorial y Medio Ambiente. INDA: Instituto Nacional de Alimentación. ANEP: Administración Nacional de Educación Pública. Plan CAIF: Centros de Atención a la Infancia y Familia (en la esfera de INAU). SINAE: Sistema Nacional de Emergencia. También se incorpora ANTEL (empresa teléfonos del Estado) que facilita celulares a trabajadores, con cargas mensuales y planes a bajo costo para las familias usuarias del programa.

privados. El Set -diferenciado según la modalidad de intervención del programa- ofrece material lúdico para el niño y material de apoyo a la crianza a los referentes, ambos de buena calidad. El SET, configura una acción de política pública que pretende transmitir un mismo mensaje sobre la primera infancia y la crianza a todos los hogares: que cada niño es importante y que su cuidado es una responsabilidad de las familias y también del Estado.<sup>8</sup> Todo el discurso utilizado en las acciones universales combina argumentos de las neurociencias, la inversión económica y la sensibilidad por el cuidado. A su vez, las imágenes publicitarias utilizadas, dan cuenta de un espectro relativamente amplio, de composición de familia, origen étnico y generaciones.

Paralelamente, y para los trabajadores insertos en el mercado formal el Legislativo aprueba en 2014, la Ley N°19.161 de licencias parentales, que universaliza 6 semanas previas a la fecha probable de parto y 8 semanas luego del nacimiento (14 semanas) y extiende el período de medio horario, en la actualidad hasta los 4 meses.

La presencia de un programa del Estado en todos los sectores socio-económicos puede tener varias lecturas y algunas intencionalidades. Uruguay no es ajeno a fenómenos crecientes de fragmentación social, que resultan la antítesis del ideal de sociedad híper-integrada que caracterizó al país hasta antes de la dictadura militar del 73. Acontecimientos recientes, como el plebiscito por la baja de la edad de imputabilidad - aunque finalmente no modificaran las actuales condiciones- muestran que hay un importante porcentaje de la población (41%) que adhiere al endurecimiento de medidas para los jóvenes en conflicto con la Ley. La campaña por el “No a la baja” puso de manifiesto argumentos similares a los utilizados en la sensibilización colectiva sobre la primera infancia, ubicando a la adolescencia como una etapa de cambios relevantes en el moldeado de la arquitectura cerebral en relación con la existencia de un ambiente de calidad.

Por otro lado, UCC también se enmarca en un intento de cambios de perspectivas de las políticas públicas dirigidas a población más pobre. Junto con otros dos programas dirigidos uno a jóvenes y otro a hogares en situación de alta vulnerabilidad (con o sin niños), constituye un eje de intervención directo del Estado con una baja participación de organizaciones de la sociedad civil (y con alta supervisión y control por parte del componente estatal en caso de conveniar).

A su vez estas acciones se sumaron -en el periodo 2005-2010- a otros planes, co-gestionados con el Ministerio del Interior, que apuntaron también a una mayor presencia del Estado en territorios más problemáticos del área metropolitana de Montevideo. Este cambio de rumbo vino precedido por los cuestionamientos del segundo gobierno de la izquierda respecto a la efectividad de las organizaciones de la sociedad civil en gestionar proyectos socio-educativos con fondos del Estado. Consolidar la presencia del Estado en territorios ligados a la delincuencia puede ser entendido como un modo de dar una respuesta fuerte y organizada al reclamo de mayores medidas de seguridad por parte de sectores medios y altos de población.

Además, construir una concepción de la infancia en su conjunto (independientemente de la infancia pobre), como un capital ligado al conjunto social y al desarrollo del país, también encuentra sentido cuando se analiza la foto de un país envejecido, que no alcanza a la tasa de reposición de la población y donde la mayoría de los nacimientos se producen en los sectores más desfavorecidos. La cuestión para Uruguay no sólo es saber cuántos somos, sino cómo somos y qué hacer con eso.

8 Otras acciones universales incluyen: 1. El apoyo técnico para la revisión de normas y criterios de atención de la salud en todas maternidades del país, buscando garantizar atención de calidad para toda la población independientemente de su condición socio económico. 2. La elaboración de un Marco Curricular común para la atención y educación de los niños de 0 a 6 años. 3. Equipamiento y pequeñas obras de infraestructura en centros de salud con un proyecto de telemedicina que facilite el acceso a ecografías de control prenatales (actualmente con demanda insatisfecha en los servicios públicos en todo el país). 4. Construcción de espacios públicos que contemplen las posibilidades de autonomía de la primera infancia.

Pero la presencia y legitimidad de Estado no ha sido el único desafío observado en los últimos años de gobierno. La primera infancia es un tiempo de la vida que no puede ser abordado desde una sola esfera disciplinar y sectorial ni desde la separación del “domus” con la vida social. Las dimensiones físicas, cognitivas, emocionales y sociales que hacen al bienestar de los niños no son patrimonio exclusivo del sector salud, ni del sector educación (como ejemplo de las primeras instituciones involucradas) sino que requieren la articulación de otros sectores de la organización estatal en acciones fuertemente convergentes. La tendencia a trabajar sobre sectores está fuertemente arraigada en el Estado y ella misma estuvo en la base de la discusión sobre la inserción institucional primera de UCC generando disputas sobre todo con el sector salud. Por otro lado, la consideración de la primera infancia únicamente como aquello que atañe exclusivamente a un subconjunto de la población, no puede dejar de lado, acciones que involucren al conjunto de la familia, en una mirada de “ciclos de vida” de la misma. Acciones ministeriales separadas, a destiempo, con presupuestos asignados a diferentes objetivos, no resultan efectivas para el conjunto social, y menos aún para la infancia pobre de hogares pobres, que presentan déficits en múltiples dimensiones, que no pueden solucionarse únicamente vía transferencias monetarias.

De la presentación de metas de UCC a junio de 2015 para la población atendida en la modalidad de proximidad, destacan dos cuestiones. La primera, la mejora y alcance de metas en indicadores sanitarios y de desarrollo a partir de acciones socio-educativas complementadas con un acceso menos burocratizado a prestaciones alimentarias y monetarias<sup>9</sup>. Bajo peso al nacer, frecuencia de controles, anemia, inseguridad alimentaria, diversidad y frecuencia de alimentos, alteraciones inespecíficas del desarrollo y prácticas de crianza mejoran luego de 9 a 12 meses de intervención. Lo segundo, que los datos más duros siguen siendo los de acceso al saneamiento (80% sin acceso), la acumulación de residuos en la cuadra (34%) y características de las viviendas (humedad 83%; sin baño 25%; filtraciones de agua 67%, con conexión eléctrica expuesta 66%). Vivienda y ambiente, junto con trabajo y educación (tanto en la primera infancia como en las trayectorias de las familias) son los principales desafíos a superar y ello ha de hacerse a través de la coordinación entre sectores.

Por otro lado, otro importante problema a asumir por algunos sectores es el de desvinculación, o no vinculación, de los usuarios a los servicios. Es decir, teniendo la oferta, las familias deciden no optar por ella. Este comportamiento, que se observa con frecuencia en el sector salud, suele atribuirse más a características de las familias, que a la calidad de los servicios. Hablar de maltrato institucional sigue siendo más difícil que hablar del maltrato doméstico.<sup>10</sup>

## Conclusiones.

En este recorrido realizado acerca de del desarrollo de políticas dirigidas a la primera infancia, intenté dar cuenta de algunas tensiones que atraviesan su diseño e implementación. Una de ellas, refiere a los supuestos ideológicos que sustentan estas políticas las cuales configuran un campo de argumentaciones complejas, de orden científico, político y económico, no siempre convergente ni lineal.

La perspectiva económica aun cuando fundamente la inversión en etapas tempranas, no garantiza que vaya de la mano con una perspectiva de la protección integral de niños y niñas, ni con el desarrollo de políticas fuertemente inter-sectoriales o con prácticas profesionales que pongan el énfasis en el interés superior del niño.

9 En la línea de base de 2013, 74% de las familias no percibían las prestaciones monetarias que les correspondían, lo cual indica importantes dificultades de implementación de la transferencia generalmente obstaculizadas por la atención en ventanilla.

10 Las familias aluden a esto cuando evalúan el programa: Me gusto la sencillez de cada una en el sentarse, hablar, explicar (de las operadoras del programa). Hay otras personas que se sientan y te miran con mala cara, desde arriba.” “Nunca nadie había venido hasta acá antes y nos escuchó y nos dio importancia”. “No me doy con nadie, nunca tuve este trato de que alguien venga y te dé para adelante”.

Observamos a partir del discurso mediático y de los últimos intentos de modificación de marcos jurídicos, que la visión de niños y adolescentes asociados al riesgo (para los demás) aún goza de buena salud. El discurso de la peligrosidad actual y futura de los niños y adolescentes en situación de pobreza, ha dominado el debate acerca de la inversión cuestionándose la efectividad de los programas financiados desde el Estado a partir de una fuerte dimensión que es el de la seguridad pública y trasladando ese cuestionamiento hacia la reforma tributaria que el Estado ha venido realizando desde el período 2005 -2010 tendiente a reducir la inequidad entre sectores. En la primera infancia, la circulación de los niños en el espacio privado de la familia o en el espacio semi-público (pero algo oculto) de los centros de educación inicial (aun llamados y pensados como “guarderías”), ha disminuido la posibilidad de configurar un rol más activo, potente y participativo que los niños tienen como ciudadanos en el espacio público. Aun con la elaboración de la Observación General N° 7 del Comité de los Derechos del niño, sigue siendo una tarea compleja que los adultos puedan considerar la opinión y los intereses del niño pequeño a partir de la singularidad de los niveles de maduración y desarrollo que van adquiriendo. A pesar de los aportes de las neurociencias en la comprensión de la complejidad de los aprendizajes en los primeros años, los niños aun son concebidos en los medios de comunicación bajo la denominación de “inocentes”: los que no saben; o los que tienen “ocurrencias” y no ideas; o los que están llenos de “simplezas” y por lo tanto no parecen capaces de construir esquemas de acción o hipótesis, sobre los hechos y problemas de su vida cotidiana.

El surgimiento de un programa prioritario dirigido a primera infancia como es el caso de UCC, se inscribe en una preocupación del gobierno por generar oportunidades para el desarrollo integral de la primera infancia desde una perspectiva de derechos. Esto supone no solo definir una concepción de niño/a, infancia/ familia y de desarrollo, sino crear las condiciones para ello, a partir de una construcción inter-sectorial mucho más fuerte, que supere la lógica de atención de las necesidades y los modos de coordinación llevados a cabo hasta ahora.

Pero su surgimiento, asociado a otras políticas, también puede ser entendido en el marco de una estrategia de legitimación territorial del Estado. En presencia de procesos de fragmentación social, el establecimiento de acciones focalizadas combinadas con políticas universales, constituyen una vía de sensibilización conjunta sobre la necesidad y el cuidado en estas etapas, y por ende de la necesidad de inversión y permanencia de las reformas tributarias. Que los sectores medios y altos puedan ser sensibles a estas políticas y eventualmente legitimarlas, forma parte de un proceso que aún está en el campo de lo posible y no de lo real.



## **Bibliografía**

De Armas G. (2009) *Primero la Infancia. Desarrollo, Estado y Políticas Sociales en Uruguay*. Colección Argumentos. Ediciones del CLAEH. Montevideo.

ENIA (2008). *Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia 2010-2030. Bases para su implementación*. Montevideo.

Martinis, P. (2006), *Educación, pobreza e igualdad: del “niño carente” al “sujeto de la educación”*, en Martinis, P. y Redondo, P. (comps.) (2006), *Igualdad y educación. Escrituras entre (dos) orillas*. Del Estante Editorial, Buenos Aires.

MIDES/UCC (2015). *Unidad de Evaluación y Monitoreo. Informes de alcance de metas 2015*.

OEI (2009). Palacios J.; Castañeda E. (coord.) *La Primera Infancia (0 -6 años) y su futuro*. Fundación Santillana, Madrid.

Palummo J. (2009). *Discurso y Realidad: Segundo Informe de aplicación del Código de la Niñez y la Adolescencia en Maldonado, Montevideo y Salto*. UNICEF. Montevideo.

Rosemberg F. (2009). *Niños pequeños en la agenda de políticas para la infancia: representaciones sociales y tensiones*. En “*La primera Infancia (0 – 6 años) y su futuro*. Fundación Santillana, Madrid.

Sen, A. K. (2004). *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza Editorial.

Tonucci F. (2009) *El niño en la ciudad*. Losada Editorial, Buenos Aires.

Young M. et al. (2002) *From early child development to human development*. En “*La primera Infancia (0 – 6 años) y su futuro*. (2009) Fundación Santillana, Madrid.

# **Nuevxs<sup>1</sup> Sujetos de Derechos y transformaciones en el decir y hacer de la política estatal:** Una aproximación en clave de imaginarios sociales<sup>2</sup>

Leticia Echavarri

IIFAP/UNC

leticia.echavarri@gmail.com

## **Introducción:**

Desde su constitución, en la constante búsqueda de coincidencia entre fronteras estatales y nacionales, el Estado Nación argentino alentó (en mayor o menor grado) la purificación de sus elementos concebidos heterogéneos. Vía un conjunto de políticas estatales, estos procesos, en una pretensión (siempre pretensión) de homogeneizar la población en el territorio, supusieron la configuración del binomio Nosotros/Otro. Esto es, un “Nosotros Nacional” definido a partir de un conjunto de atributos portados por sujetos categorizados como los guardianes de la reproducción material y simbólica, pasibles de ser pensados y narrados legítimamente en la “comunidad política imaginada.”<sup>3</sup> Al tiempo, una porción de miembros, el “Otro”, identificados y separados al carecer de habilidades y cualidades requeridas para habitarla.

A pesar de los múltiples dispositivos normalizadores que le fueron impuestos, este “Otro” entablará desde siempre luchas y resistencias, construyendo nuevas narrativas que objetivarán en una serie de instrumentos de derechos humanos. Entre los mismos, pueden mencionarse, y solo a modo de ejemplo, las de infancia, juventudes, mujeres, LGTTIBQ<sup>4</sup>, salud mental.<sup>5</sup> Bajo estos nuevos marcos jurídicos, aquellos situados como ‘objeto de intervención’ irrumpirán en la arena estatal en términos de sujeto de derechos y políticas, impulsando la emergencia de múltiples procesos de transformación a nivel de la arquitectura estatal, de los imaginarios que lo circulan, de las correlaciones de fuerza existentes.

Bajo las consideraciones expuestas, el presente trabajo parte del supuesto que la línea distintiva que configura quienes, como y bajo que significaciones conforman el binomio Nosotros/Otro en el seno de las políticas estatales, se construye en el seno de permanentes disputas, adquiriendo el mismo topografías variables según los procesos de resistencias que se entablen, los diversos

---

1 No existe lenguaje más que como institución, creación del colectivo humano, insertándose el mismo en el constante proceso de auto alteración entre lo instituido y lo instituyente de nuestras sociedades. Bajo este marco, consideramos que actualmente tienen prevalencia los modos dicotómicos tradicionales instituidos del decir y hacer sobre las sexualidades y los cuerpos, aunque no es menos cierto que esta densidad significativa se ve interpelada y tensionada por procesos instituyente que remiten a la multiplicidad, cuestión esta que tiene expresión en las estructuras adquiridas y uso del lenguaje. En tal sentido, ponemos de resalto que a la fecha no existen aún acuerdos instituidos sobre cómo nombrar la diversidad emergente. La opción que toma el presente artículo es utilizar la letra x en los diferentes títulos y usar el modo dicotómico tradicional aun imperante (las/los) para el desarrollo del contenido del mismo.

2 Los avances conceptuales que se presentan en este artículo, se constituyen en parte de un trabajo investigativo más amplio en el marco del Proyecto de Doctorado en Administración y Política Pública, IIFAP/UNC: Estado, Nuevos Sujetos de Derechos y Contextos: ¿Qué transformaciones en el decir y fabricar de las políticas públicas? Análisis en base a una selección de casos de programas, organismos y colectivos de género, infancia y economía social de las Ciudades de Córdoba y Villa María, dirigido por Carlos La Serna.

3 Esta cuestión de la línea distintiva trazada al interior del Estado Nación, ha sido trabajada desde diferentes autores y espacios teóricos, tales como Butler, (2009); Foucault, (2001). Remitimos además a Echavarri, 2014

4 La sigla refiere a: lésbico, gay, bisexual, travesti, transgénero, transexual, intersexual y queer.

5 Desligamos así la noción de instituido de la normativa vigente en un país, en un tiempo y territorio determinado. Esto es, que un determinado fenómeno social se encuentre sancionado en un cuerpo normativo, no necesariamente le confiere status de instituido.

hitos históricos que se transitan, las pujas de poder entabladas tanto dentro como por fuera de la organización estatal.

En este sentido, proponemos una mirada del Estado, que a partir de reflexionar sobre una de las dimensiones analíticas de la política estatal, tal el entramado de significaciones que la subyacen, de cuenta de las disputas actuales por la preservación o habilitación de nuevas configuraciones en el decir y fabricar del aludido binomio Nosotros/Otro que compone la comunidad política imaginada Argentina. Bajo este objetivo, se recurre, entre otras, a las categorías conceptuales de selectividad estratégica y comunidad política imaginada. (Jessop, 2002, 2009; Anderson, 1993) Como también, las de *significaciones sociales imaginarias*, que son, encarnan y se sostienen en *instituciones*, a la lógica de la operatoria de su decir (‘*legein*’) y fabricar (‘*teuckhein*’) y al constante proceso de auto alteración entre lo *instituido* y lo *instituyente*, lo *político* y la *política*. (Castoriadis, 1985)

Con fines expositivos, el trabajo se organiza en cuatro apartados: el primero, define la perspectiva bajo la cual analizamos la política estatal. El segundo, construye tentativamente un conjunto de núcleos de significaciones, que se entiende actualmente circulan y disputan el decir de la política estatal sobre los sujetos:

- ❖ *Estado normalizador / el Otro como Objeto;*
- ❖ *¿Otro Estado es posible? / el Otro como Sujeto de Derechos*
- ❖ *Estado neoliberal y avance de la insignificancia* (Castoriadis, 1997);
- ❖ *De la multiplicidad y el escape al binomio Nosotros/Otros.*

El tercer apartado, desarrolla como supuesto la emergencia de un nuevo fabricar de la política estatal al interior del núcleo de significaciones identificado como *Otro Estado es posible? / El Otro como Sujeto de Derechos*. Por último, y a modo de cierre, en el cuarto apartado desarrollamos algunas conjeturas e interrogantes de trabajo.

### **Analizar la política estatal en clave de imaginarios:**

Selectividad estratégica estatal y disputas de significaciones

Abordar el Estado como relación social, supone una lectura del mismo en términos de una condensación material del equilibrio siempre cambiante entre diversas fuerzas políticas. Bajo esta coordinada analítica, es que Jessop (Pp. 58; 2002) lo define como “...*un conjunto relativamente unificado de instituciones, organizaciones, fuerzas sociales y actividades socialmente incrustadas, socialmente reguladas y selectivas estratégicamente, que se organiza en torno a la toma de decisiones (o que al menos se involucra en ella) que son vinculantes colectivamente para una comunidad política imaginada.*”<sup>6</sup>

Dos elementos conceptuales, entre otros, emergen de esta definición, tales son los de selectividad estratégica y comunidad política imaginada. Referimos al primero de ellos - selectividad estratégica,- como la “...*predisposición estatal de inclinarse, por esa herencia anclada en sus estructuras, a defender lo que ya existe, a escuchar mas unos intereses que otros, a reproducir más una lógica que otra.*” Esta mirada, propone examinar cómo y cuáles son los procesos por los cuales un aparato estatal específico privilegia algunos actores, determinadas subjetividades, ciertas estrategias, por sobre otras. Y si bien se trata de una “*predisposición heredada*” en el decir y fabricar estatal (predominante y nunca homogénea) en torno a una cuestión, nunca la misma es “*predeterminación necesaria*”. (Monedero, Pp. 4.; 2002)

6 De esta manera, no es el Estado así quien actúa, sino fuerzas y grupos específicos, con fuerzas desiguales muchas de las veces, con diferentes posiciones y condiciones estatales, que activan poderes y capacidades específicas del estado, inscritos en instituciones y organismos particulares. (Jessop, 2014)

Es este el marco en el cual nos interesa abordar a las políticas estatales, al considerar que las mismas son el lugar propicio de indagación al momento de comprender de un modo más amplio las transformaciones en curso en el accionar estatal y en nuestras sociedades. Partimos así, de la premisa de Oszlack y O'Donnell, (1976) que “*el estudio de políticas estatales y sus impactos parece una promisorio manera de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano.*”

Bajo las coordenadas teóricas proporcionadas por un conjunto de autores, (Castoriadis, Jessop, Monedero, García Linera, Sousa Santos) proponemos un análisis sobre las mismas, contextualizadas siempre en el seno de su proceso histórico de constitución, en al menos tres dimensiones, vinculadas entre sí: una primera, cual es la arquitectura estatal, esto es el conjunto de leyes, procedimientos, organismos que la componen. La segunda, refiere a lo imaginario estatal, entendido el mismo como el conjunto de significaciones centrales (instituidas/instituyentes) que se encuentran en circulación al interior de las mismas.<sup>7</sup> En cuanto a la tercera y última, referimos a la correlación de distintas fuerzas (lo político/la política) que se establece en los distintos momentos de la misma. (Diseño, implementación, evaluación) Cabe destacar, que abordamos en el presente artículo de manera central a la segunda dimensión, y en forma periférica a las dos restantes.

En esta dimensión analítica de lo imaginario, la política estatal puede ser entendida a partir del entramado de significaciones que la subyacen, y las tensiones que producen en su interior el juego permanente entre instituido/instituyentes, lo político y la política, (Castoriadis, 1985) aspecto este que será dirimido en el marco de la capacidad de hacer del instrumento estatal una herramienta para la organización social (Jessop, 2009). La misma entraña así, disputas al interior de los múltiples poderes que pueblan el Estado, ya sea por la preservación de ciertas significaciones imaginarias socialmente instituidas, o la emergencia de nuevos procesos instituyentes,<sup>8</sup> aspecto este que atravesará el conjunto del proceso de la misma. (Diseño, implementación, monitoreo, evaluación)

De esta manera, la toma de posición estatal predominante en torno a una cuestión (Oszlack y O'Donnell, 1976), y en el marco de la selectividad estratégica, (Jessop, 2002) se encuentra siempre así, en mayor o en menor medida, tensionado por un lado, por lo “político”, esto es la “*herencia anclada en sus estructuras*” de gestión y administración de la reproducción de las significaciones imaginarias socialmente instituidas. (Castoriadis, 1985) Por otro, “la política”, esa “*predeterminación no necesaria*” que implica la habilitación de nuevas vías, de procesos instituyentes, de emergencia de nuevas significaciones.

Las coordenadas conceptuales desarrolladas, suponen una perspectiva en esta dimensión analítica de lo imaginario, de un abordaje que invita a seguir la pista sobre los modos de circulación de las significaciones (instituidas/instituyentes), insertas éstas en juegos de relaciones sociales más amplios y complejos, en el cual agencia y estructura se presuponen, tanto dentro del Estado como más allá del mismo. Tomando como referencia, tal como ya fuera expresado, las categorías conceptuales citadas (Castoriadis, Jessop, Monedero) abordar la política estatal en su dimensión de análisis de lo imaginario, lleva implícito tener en cuenta, entre otras, cuestiones tales como:

---

7 Los avances conceptuales que se presentan en este artículo, se constituyen en parte de un trabajo investigativo más amplio en el marco del Proyecto de Doctorado en Administración y Política Pública, IIFAP/UNC: Estado, Nuevos Sujetos de Derechos y Contextos: ¿Qué transformaciones en el decir y fabricar de las políticas públicas? Análisis en base a una selección de casos de programas, organismos y colectivos de género, infancia y economía social de las Ciudades de Córdoba y Villa María, dirigido por Carlos La Serna.

8 Estas significaciones no son elementos ni se componen de conjuntos, al fluir el mundo de las significaciones del magma, desde donde se recrea constantemente el discurso el cual fluye sin quedar inmovilizado en significados unívocos y fijos. Esto es, la significación en cuanto magma escapa esencialmente a las determinaciones de la lógica identitaria, lógica de conjuntos, pero aún no es posible dar cuenta de la misma, sin asumir aunque más no sea parcialmente esta lógica y sus necesidades. Teniendo en cuenta esta característica del magma, nuestro trabajo de análisis de la política estatal en términos de imaginarios, solo puede ser considerado como un intento de llegada al mismos, esto es, a ese factor unificante, aglutinador, que no puede ser aprehendido en sí mismo. Una llegada siempre oblicua al complejo proceso de movimiento constante de auto institución y auto alteración de las sociedades, que opera como esquema organizador y organizado, condicionando toda representación ulterior, y que orienta la elección y conexiones de significados fuente de lo que se da como sentido indiscutible, soporte de las articulaciones. (Castoriadis, 1985)

- En las mismas la disputa se establece al momento de pretender objetivar, naturalizar, dotar de sentido común de modo selectivo a determinadas significaciones sociales en detrimento de otras.
- Las significaciones imaginarias una vez instituidas en la política, contribuyen en la propia reproducción de las mismas, imbricándose en nuestra vida cotidiana con pretensiones (siempre pretensión) de establecer patrones legítimos de clasificación y jerarquización del orden social. Se trata de un proceso de creación invisibilizado, el cual alude a las significaciones sociales instituidas bajo los recursos de la lógica conjuntista identitaria, (asimismo ella instituida social e históricamente como única posible de ser pensada), que bajo fundamentos de naturaleza y razón distingue, cuenta, elige, reúne y dice (*legein*) a varones y mujeres, niños y niñas, sanos y enfermos; al tiempo que los fabrica (*teukhein*). Bajo esta operatoria, se silencia la idea de construcción socio histórico, dándose legitimidad a las jerarquías y distinciones que establece. (Castoriadis, 1995) Se construye de esta manera un decir (*legein*) y fabricar (*teukhein*) estatal con pretensión de totalidad en torno a una determinada cuestión.
- Las disputas establecidas entre las significaciones sociales instituidas e instituyentes no se clausurarán al momento del diseño de la política, sino que proseguirán vigentes en el conjunto del proceso de la política, al momento de estructurar el problema, de posicionamiento en la agenda pública, en la selección de opciones de respuestas, en la implementación y su llegada al territorio y a los sujetos. Esto es, los/as sujetos/as – tanto operadores técnicos y políticos estatales, como aquellos a quienes se considera sus destinatarios – establecerán constantemente una disputa por su reproducción o su reinterpretación.
- Al encontrarse siempre las políticas estatales inmersas en este proceso de disputas, primará en ellas, en mayor o en menor medida, las contradicciones, los vacíos, adquiriendo sentidos no uniformes para el conjunto de organizaciones estatales y para sus destinatarios. Esto es así, pues las significaciones no son elementos ni se componen de conjuntos, pues fluyen del mundo de las significaciones del magma,<sup>9</sup> desde donde se recrea constantemente el discurso el cual fluye sin quedar inmovilizado en sentidos unívocos y fijos. De esta manera, la significación en cuanto magma escapa esencialmente a las determinaciones de la lógica identitaria, lógica de conjuntos, pero aún no es posible dar cuenta de la misma, sin asumir aunque más no sea parcialmente esta lógica y sus necesidades.

## **De viejxs y nuevxs sujetos de derecho y de políticas Hacia una Ampliación de la comunidad política imaginaria Argentina**

En el marco de la selectividad estratégica, y analizando la política estatal argentina bajo el entramado de significaciones imaginarias que la subyacen, retomamos el segundo elemento conceptual de la definición expresada de Jesopp (2002), tal el de comunidad política imaginada.<sup>10</sup> Nos interesa en esta comunidad, el explorar la línea demarcatoria establecida al interior del propio territorio estatal, en la necesidad de coincidencia de las fronteras nacionales y estatales. Esto es, aquella que se traza a fin de establecer quiénes son los miembros legítimos de ser pensados, narrados, al

9 El cual nunca deja de moverse, hincharse, desinflarse, licuar lo sólido y solidificar lo que era prácticamente la nada, en donde se aprehenden corrientes más densas, puntos nodales, zonas más claras o más oscuras, puntas de roca, circulando. Castoriadis, 1985

10 Desde la misma, es posible explorar dos niveles de análisis: el primero, el cual fuera desarrollado por Anderson (1993) pone el énfasis como principal elemento fundacional de la misma, del Nosotros Nacional, a los límites establecidos hacia el afuera estatal, en la distinción que se establece con las otras naciones (Nosotros Argentinos/ las Otras naciones extranjeras). El otro nivel, es el que proponemos en el presente trabajo, referido a la demarcación establecida al interior del propio Estado nación, y que refiere al binomio Nosotros/Otro.

interior de esta comunidad política imaginada, quienes son los guardianes de su reproducción y quiénes no.<sup>11</sup> Esto es, los modos por los cuales se construye el binomio Nosotros/Otro, aspecto éste central al momento de fundar y dotar de cohesión a la misma.

A fin de producir nación, fundamento del Estado - Nación, ésta debe purificarse de su heterogeneidad expulsando de manera recurrente a minorías nacionales. Lo expuesto, lleva implícito que las categorías no calificadas para “pertener a la nación” sean consideradas habitantes ilegítimos, de vidas abandonadas, que se encuentran sin embargo, saturadas de poder, y que pueden aún estar saturadas jurídicamente, sin por esto gozar de derechos. (Butler, 2009)

Esto es, se trata de una comunidad política imaginada que para conformarse, debe purificarse de su heterogeneidad, de ese Otro, que aunque múltiple, se unifica en su inferioridad, carencia de condiciones para habitarla, y que se constituye en el punto de apoyo de una segunda cristalización imaginaria, que remite a un conjunto de atributos de esencia malvada, peligrosa, perversa. Un Otro que pone en peligro el mundo de la vida del Nosotros al tornar patente, con su sola presencia, otras formas de existencia posibles. Es este potencial peligro, el que justifica y pone en movimiento todo un conjunto de mecanismos de dominación, sea de re adaptación, encierro, penurias, de sufrimiento que se les impone. (Castoriadis, 2008)

El conjunto de las políticas estatales son parte activa en la construcción de este binomio, y en las mismas quedará reflejado el modo bajo el cual es ejercido el poder estatal y el equilibrio de fuerzas predominantes logrado, como también las significaciones instituidas, objetivadas que subyace en este equilibrio en un determinado contexto histórico, social, político y económico.<sup>12</sup> De esta manera, uno de los interrogantes a develar en torno a las mismas es el modo en que inciden en la construcción de nuevas categorías de individuos y de la subjetividad, (Shore, 2010), al tiempo que podríamos agregar, como éstas son permeadas, penetradas por la emergencia y las auto narraciones de nuevos sujetos políticos. Si bien, en el marco de la selectividad estratégica entendemos a las políticas estatales como mecanismos de reproducción social, las mismas no pueden solo verse, leerse, analizarse como mecanismos cerrados, sino mas bien abiertos, permeables a la capacidad de agencia de los sujetos.

Es en este campo de disputas de significaciones instituidas socialmente y aquellas diversas que pujan por instituirse, que las diferentes relaciones de fuerzas en pugna reforzarán viejos esquemas de selectividad estratégica, en una predisposición a inclinarse, por esa herencia anclada en sus estructuras, a defender lo que ya existe, a escuchar mas a unos intereses que a otros, a reproducir mas una lógica que otra. O en su caso, podrán inaugurar, habilitar nuevas vías de construcción del binomio Nosotros/Otros. Esto es, interesa visualizar los modos que al interior de las políticas estatales se establecen categorizaciones que dividen, escinden, a los diferentes sujetos de la comunidad política imaginada. Al tiempo, que dar cuenta del conjunto de auto narraciones que configuradas por estos mismos, quienes son categorizados como Otro, irrumpen al Estado en pos de su transformación.

En el ámbito de las consideraciones efectuadas, se proponen a continuación un conjunto de núcleos de significaciones, las que no tienen por objetivo ser una periodización, (si bien en ellos puede marcarse cuál ha sido el período en el cual se han expresado y materializado con mayor fuerza), sino mas bien dar cuenta del supuesto de trabajo del cual partimos, el que remite a que en la actualidad, con grados diversos de fuerza, se encuentran circulando y disputando el conjunto del proceso de la política estatal diversas significaciones con pretensiones de construir el binomio Nosotros/Otro. Esto es, la disputa central alude a quienes son los sujetos legítimos de habitar y reproducir la comunidad política argentina.

11 Esta cuestión de la línea distintiva trazada al interior del Estado Nación, ha sido trabajada desde diferentes autores y espacios teóricos, tales como Butler, (2009); Foucault, (2001). Remitimos además a Echavarrí, 2014

12 No efectuaremos en este trabajo, el recuento de los procesos y significaciones de las transformaciones operadas en el binomio Nosotros/Ellos de la comunidad política imaginada Argentina. Remitimos a tales fines a Echavarrí, 2014.

En tal sentido, caracterizamos tentativamente cuatro grandes núcleos de significaciones las cuales pueden identificarse a partir de ciertas caracterizaciones, que en muchos de los casos no toman sino el modo de interrogantes: (i) *Primer Núcleo de Significaciones: Estado normalizador / el Otro como Objeto*; (ii) *Segundo Núcleo de Significaciones: Otro Estado es posible? / el Otro como Sujeto de Derechos*; (iii) *Tercer Núcleo de Significaciones: Estado neoliberal y avance de la insignificancia* (Castoriadis, 1997); (iv) *Cuarto Núcleo de Significaciones: Procesos instituyentes y escape a binomio Nosotros/Otros*.

❖ **Primer núcleo**

***Estado normalizador/ El Otro como objeto:***

Este primer núcleo de significaciones sintetiza el imaginario bajo el cual emerge la comunidad política Argentina, teniendo en tal sentido, carácter fundacional. El mismo supuso un fabricar estatal jerárquico, pretendidamente objetivo y neutral, altamente selectiva, tendiente a una profunda homogeneización poblacional. El “Otro”, bajo este contexto, será considerado una excepción, sin capacidad de hecho y de derecho, las mas de las veces pasible de reforma y/o clausura (cuando no de aniquilación) vía un conjunto de dispositivos asistenciales y represivos, los cuales dependían fuertemente del Poder Judicial. Bajo esta lógica, la comunidad política imaginada fue jerarquizada en subconjuntos, lo que ocurría en y mediante una traducción de hechos naturales en significaciones imaginarias sociales, que se nutrían teóricamente de las diversas vertientes de un positivismo científico, con fuertes connotaciones racistas.<sup>13</sup>

A fin de fabricar la homogeneidad necesaria para configurar la Nación Argentina, el Otro, será secuestrado institucionalmente -manicomios, cárceles, leprosarios, horfanatos - siendo de capital importancia preservar del contagio a su descendencia, por lo que se instituye una secuestro extensiva y preventiva en instituciones de menores a los/as hijos/as del Otro. Este decir argumentaba la anormalidad y el contagio de ciertas situaciones y estados, y es a partir del mismo, que se comienzan a fabricar diferentes dispositivos tendientes a su normalización, su readaptación, tanto de aquel categorizado como Otro, como de su descendencia.

De lo expuesto dan cuenta en nuestro país una serie de leyes y organismos. Entre las leyes más significativas, podemos mencionar La Ley Agote de Patronato de la Infancia (1919), desde donde se establecerá un tratamiento diferenciado para todos/as aquellos/as niñas y niños que se encontrasen en situaciones de abandono material y/o moral; Las Leyes de Residencia, (1902) y la Ley 7029 de Defensa Nacional, (1910), También, la ley de Profilaxis de la Lepra, (1926), o la ley de Profilaxis Social 12 331, (1936). También una serie de organismos, tales como la Oficina Antropométrica, (1889); el Servicio de Observación de Enfermos Mentales (1899) pertenecientes a la Policía Federal; la morgue dependiente del Instituto de Medicina Legal (1896), la Oficina Médico Legal dentro del Hogar Correccional de Menores (1905) y el Instituto de Criminología de la Penitenciaría Nacional (1907). Además de otros centros, como la Colonia de Menores de Marcos Paz, el Hospicio de Mercedes y la Colonia Nacional de Alienados, también formaban parte del «archipiélago disciplinario» positivista. (Salvatore, 2001)

---

13 Entre otros de del higienismo social, la psiquiatría alienista, y una criminología de clara raíz lombrosiana, corrientes que ganaban fuerza en intelectuales y políticos de nuestro país, y más adelante el funcionalismo.

❖ **Segundo núcleo**  
***Otro Estado es posible? /el Otro como Sujeto de Derechos:***

El imaginario del Estado Normalizador, si bien dotado de pretensión de totalidad, fue resistido activamente. Y si bien puede considerarse que estas acciones contestatarias fueron entabladas desde siempre, a fines de esbozar nuestra segunda caracterización - *Otro como sujetos de derechos y de políticas*- interesan aquellos campos en los que paulatinamente se producirán transformaciones paradigmáticas en el modo de decir y fabricar las políticas.

Es particularmente en la décadas del 60' y del 70', que el conjunto de movimientos de resistencia adquiere progresiva visibilidad. Tal es el caso de la expansión del movimiento de las mujeres, de los grupos LGBTTI, del levantamiento de voces críticas sobre el tratamiento a la infancia y de la locura, entre otros. Son voces provenientes de campos diversos, fragmentados, pero todas ellas se rebelan al discurso homogéneo que se les pretende imponer vía la reelaboración y construcción de nuevas auto narraciones, de nuevas formas de decir y fabricarse. Se trata de los denominados Nuevos Movimientos Sociales, (NMS) que imponen un nuevo paradigma del "modo de vida" (Offe, 1992), que defienden valores presentes, y locales rechazando ideas de tipo totalizadoras. Los NMS, tendrán en la esfera no institucional el espacio privilegiado de acción desde donde cuestionarán los imaginarios en que asienta el Estado normalizador.

Hablamos de transformaciones impulsadas no desde la estrategia de un sujeto, sino de una multiplicidad de ellos, con aspiraciones muchas veces contradictorias, opuestas entre sí. Y es desde estas luchas no institucionalizadas, de las pujas fragmentadas es que nuevos modos definir la vida y la existencia pugnarán por instituirse en el conjunto de derechos humanos y en los organismos del sistema interagencial de Naciones Unidas. Así, a partir del año 1979 comienza a discutirse la necesidad de una declaración de derechos para la infancia fundada en nuevos principios, que reconociesen a los niños y niñas en términos de sujeto de derechos y políticas públicas, (Doctrina de Protección Integral), dejando de lado su consideración en términos de objetos. (Doctrina de Situación Irregular). Este proceso legislativo, culminará en 1989 con la sanción de la Convención de los Derechos del Niño. Se producen además, importantes avances en los derechos de las mujeres, tal el caso de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979, la cual se erige en un importante hito. Podemos mencionar además entre otros a Belem Do Pará, (1994), entre otras. Los derechos humanos LGBTTI; los de salud mental y las personas con discapacidad serán, por su parte, los más recientes.

Si bien Argentina reconocerá este conjunto de normativa internacional en su reforma Constitucional del 94, será solo años después, a partir aproximadamente del 2003, que en la mayoría de los campos temáticos comenzará su penetración en términos de emergencia de legislación nacional, provincial y creación de organismos. Es así que se produce la sanción de un conjunto de normas que pretenden desmontar las remisiones de sentido efectuadas sobre los Otros cristalizadas en nuestro período fundacional. Caben aquí señalar las siguientes: Ley de Protección Integral de niños/as y adolescentes, (2005); Ley de Salud Mental, (2010); Ley Matrimonio Igualitario, (2010); Ley Identidad de Género (2012); Ley Protección Integral de las Mujeres, (2009); Leyes nacionales: N° 25.673 de Salud Sexual y Procreación Responsable; Ley N° 26.150 de Educación Sexual; Ley N° 26.130 de Ligaduras de Trompas de Falopio a las mujeres y de los conductos deferentes o Vasectomía en el varón; Ley N° 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas; Ley Muerte Digna; Ley 26 774 del voto a los 16 años. (2012).

Nuevos sujetos además, irrumpirán en el campo económico dislocando la homogénea categoría de trabajador asalariado. Referimos a las experiencias de la Nueva Economía Social (NES),



surgidas en Argentina y Córdoba a partir de 1995,<sup>14</sup> tales como empresas y fábricas recuperadas por sus trabajadores/as, clubes de trueque, cooperativas de trabajo, emprendimientos asociativos autogestionarios y solidarios, ferias y redes de comercio justo. Estas supusieron puntos de quiebre, erigiendo una serie de principios y prácticas en el campo del trabajo que intentaban disputar el discurso con pretensiones de hegemonía de la lógica de mercado. Se trata de un conjunto de experiencias connotadas por procesos de decisión democráticos; primacía de las personas y del trabajo sobre el capital; prioridad de una finalidad de servicio a sus miembros y/o la comunidad antes que de lucro; autonomía en su gestión. Desde estos nuevos espacios se reconfiguran las significaciones del ser trabajador/a, y las relaciones políticas, económicas y sociales. En forma paralela, las experiencias de NES puestas en marcha desde distintos espacios sociales, adquirirían masividad y visibilidad, permeando además la acción estatal que intentaba dar cuenta de la crisis. Así, para el año 2003 la NES se posicionaba como uno de los ejes de la política del Ministerio de Desarrollo Social de Nación (MDSN).

Bajo las coordenadas aludidas, la pregunta que emerge, siguiendo a Boaventura de Sousa Santos (2004) es sobre la posibilidad de reinventar el Estado, esto es, si la construcción de otro Estado es posible? Tal interrogante surge, a partir de visualizar cómo desde este conjunto de leyes, - las cuales no poseen pretensiones de deconstrucción, sino más bien una afirmación del ser mujer, de ser niña/o, de ser loco, de ser LGBTTI,- contribuyen a desmontar, como si estuviesen de algún modo orquestadas, el entramado de significaciones en torno al Otro. Esto, al momento en que desarticulan los diferentes filtros institucionales encadenados (judiciales, médicos, psiquiátricos) del decir y fabricar de la política estatal por la cual se pretendía la construcción de la pretendida normalidad de los integrantes de la comunidad política imaginada. A tiempo que todas ellas, imponen un conjunto de nuevos principios al momento de orientar la fabricación de sus intervenciones.

Ejemplifica lo expuesto, el art. 3 de la Ley de Salud Mental (2010) establece la presunción de capacidad de todas las personas. En ningún caso los diagnósticos en el campo de la salud mental pueden hacerse sobre la base exclusiva del status político, socio-económico, de pertenencia a un grupo cultural, racial o religioso; de demandas familiares, laborales, falta de conformidad o adecuación con valores morales, sociales, culturales, políticos o creencias religiosas prevalecientes en la comunidad donde vive la persona; de la elección o identidad sexual. O también, el artículo referido a la identidad de Ley de Protección Integral de niños/as y adolescentes (2005) el cual refiere a la lucha de Madres y Abuelas de Plaza de Mayo por la recuperación de los/as nietos/as desaparecidos, lo cual deviene en los denominados “artículos argentinos” referidos a Identidad en la Convención de los Derechos del Niño (Arts. 7, 8 y 11). Son estos artículos, los que tendrán un fuerte impacto en la transformación del abordaje estatal sobre el conjunto de niños/as pertenecientes a las denominadas familias “anormales” otrora definidas en “riesgo material y/o moral” por la situación de pobreza y vulneración de derechos en la cual se encontraban.

### ❖ *Tercer núcleo* *Estado neoliberal y avance de la insignificancia*

Al tiempo que el conjunto de derechos humanos dotaban de reconocimiento de sujetos de políticas a este conjunto diverso, produciendo la irrupción del Otro en la comunidad política imaginada, sobrevinía con todas sus fuerzas en nuestro país el ***Estado neoliberal / avance de la insignificancia***. Así, en la década del 90´ bajo una lógica de desregulación, privatizaciones y apertura indiscriminada de mercados, Argentina termina de insertarse en los procesos neoliberales

14 Con relación a las particularidades que adquirieron estas experiencias, las mismas fueron analizadas por el Programa Modernidad y Políticas Sociales de IIFAP/UNC a partir aproximadamente de 2001. Parte de los resultados del conjunto de investigaciones efectuadas pueden encontrarse en La Serna, C. Comp. (2004).

en curso. Se trata de un nuevo decir que asentándose en la innecesaridad del Estado fabrica un conjunto de políticas que dan lugar a la primacía del mercado, bajo principios orientados por la denominada “Nueva Gerencia Pública.”

En un contexto de crisis del Estado Social y de los soportes construidos en torno al salariado (Castel, 1999, 2010), se reedita en forma análoga que a inicios del capitalismo, la ficción por demás eficaz que el trabajo, algo no producido para ser vendido, se transforme en pura mercancía. (Polanyi, 2011). El imaginario neoliberal resignifica la noción de integración social, la cual no alude ya a tradicionales mecanismos totalizadores provistos por el Estado, considerados ahora objetivos a destruir, sino a modalidades de tipo individualista entre los sujetos y las redes de consumo/mercado.

Al compás de que el viejo imaginario colectivo instituido va desvaneciéndose los problemas de coordinación simbólica de las sociedades emergen, y trasvasan la política pública. El avance de la insignificancia supone que las significaciones “*ya no proveen a los individuos las normas, los valores, las referencias y las motivaciones que les permiten a la vez, hacer funcionar a la sociedad, y seguir siendo ellos mismos, más o menos bien, en un equilibrio vivible.*” (Castoriadis, Pp. 29:1997) Se trata de un momento en el cual la sociedad se sufre a sí misma, al no poder representarse, ni generar un proyecto de transformación social. En este marco, la única señal que tienen los individuos de orientación en la vida es la ganancia del dinero, cuando pueden. (Yago, 2000) En consonancia a lo expuesto, será al tiempo esta ganancia, este dinero, lo que va a predeterminar la configuración del Otro, al ser la desposesión, la pobreza que avanza de manera sistemática y creciente, el lugar donde se centrarán el conjunto de los dispositivos de selección estatal de la inferioridad y en donde los procesos de concentración de la riqueza son cada vez más escandalosos.<sup>15</sup>

❖ **Tercer núcleo**  
**La emergencia de la lógica magmática?:**

Se trata de un imaginario instituyente, desde el cual se cuestiona toda asimilación o normalización de la diferencia vía los estatutos normativos legales y estatales. Su premisa puede caracterizarse como el intento de implosionar los binomios propios de la lógica conjuntista identitaria, un cambio en los regímenes del decir y fabricar, siendo sus desarrollos provenientes del campo del género. Son procesos instituyentes, en circulación por fuera del Estado, y que sientan posiciones críticas a los procesos de reconocimiento al Otro en términos de sujetos y de política.

Se trata de una multiplicidad inconsistente, (no de un conjunto) y a partir de los cuales se pueden construir conjuntos en números indefinidos, pero que no puede ser nunca reconstituido por la composición de estos conjuntos. Esto es, se rechaza las clasificaciones de los individuos en categorías (mujer, hombre, homosexual, heterosexual, transexual, travesti, lesbiana, gay), rechaza así la distinción entre lo normal y lo anormal, estableciendo a las anomalías para el conjunto. Preciado (2004) en artículo denominado “Multitudes queer. Notas para una política de los “anormales”” afirmará: “*La multitud queer no tiene que ver con un “tercer sexo” o un “más allá de los géneros”. Se dedica a la apropiación de las disciplinas de los saberes/poderes sobre los sexos, a la rearticulación y la reconversión de las tecnologías sexopolíticas concretas de producción de los cuerpos “normales” y “desviados”. A diferencia de las políticas “feministas” u “homosexuales”, la política de la multitud queer no se basa en una identidad natural (hombre/mujer), ni en una definición basada en las prácticas (heterosexuales/homosexuales) sino en una multiplicidad de cuerpos que se alzan contra los regímenes que les construyen como “normales” o “anormales”: son las drag-kings, las bolleras lobo, las mujeres barbudas, los trans-maricas sin polla, los discapacitados-ciborg...*”

---

15 Informe de Oxfam (2015) denominado “Gobernar para las élites: Secuestro democrático y desigualdad económica expresa “La desigualdad económica crece rápidamente en la mayoría de los países. La riqueza mundial está dividida en dos: casi la mitad está en manos del 1% más rico de la población, y la otra mitad se reparte entre el 99% restante.”

❖ ***Es posible Otro Estado?/el Otro Nuev Sujeto de Derechos.***  
**Principios comunes en el fabricar de la política estatal:**

Si, tal como afirma Jessop, (2014) la actual selectividad estratégica estatal es, en parte, el efecto emergente de la interacción entre sus antiguos patrones de selectividad estratégica y las estrategias adoptadas para su transformación, cabe preguntarse acerca del nuevo fabricar en la política estatal que impone el cúmulo de significaciones referida al núcleo ***Es posible Otro Estado?/el Otro Nuev Sujeto de Derechos.*** En este marco, resaltar – de acuerdo a nuestro supuesto planteado – que este núcleo de significaciones que intentan un reconocimiento del Otro en su diversidad desde el decir y fabricar de las políticas estatales, se encuentra en estos momentos disputando las pretensiones de hegemonía de las aún vigentes significaciones propias del Estado normalizador / El Otro como objeto y aquellas que persisten del Estado neoliberal / avance de la insignificancia.

La disputa pues, no es solo por la institución de un nuevo decir estatal, sino además de un fabricar estatal orientado por determinados principios, entre los que podemos mencionar: *Universalidad*: incorporando en términos de sujetos de la comunidad política imaginada al conjunto de ciudadanos/as, y en casos de ser necesario, establecer medidas de discriminación positiva. También, la necesidad de establecer *modos de coordinación como camino a la Integralidad.* (Repeto, F. 2010)<sup>16</sup> La alta complejidad, multidimensionalidad y diversidad de los problemas y sujetos de los cuales debe dar cuenta la política pública, hace que las mismas, no puedan ser pensadas sino bajo formas integrales. Para esto, es necesario que se produzcan una serie de convergencias en los modos de decir y hacer la política entre diferentes áreas de gobierno – *Tranversalidad e Intersectorialidad* - y de jurisdicciones – *Interjurisdiccionalidad* -. Otro de los principios que surgen de este conjunto de políticas, es la necesidad de la *configuración de espacios democráticos de participación y decisión en los diferentes momentos de la política pública.* Ya no se trata de sujetos pasivos beneficiarios, sino sujetos activos, competentes y protagonistas, aunque sea este activismo el que puja para situar al Estado como el último responsable de las políticas. Lo expuesto, supone al tiempo, una nueva forma de concebir los saberes puestos en movimiento al fabricar las políticas públicas (Sousa Santos). Por último, se encuentra presente el principio de *co – responsabilidad*, el que refiere a que si bien el Estado es garante en última instancia de la efectivización del conjunto de derechos, existiría una responsabilidad compartida por todos los integrantes, públicos y privados, en el logro del fin de que trate.

83

Queremos aquí, dejar en claro dos cuestiones. La primera de ellas, refiere a que en el conjunto de los principios mencionados, pero en especial en aquellos que refieren a *co – responsabilidad* y *participación*, en ningún caso significa transferencia de responsabilidades a la sociedad. Siempre y para cada uno de los principios enunciados, es el Estado el principal responsable. Por otro lado, que el conjunto de derechos enunciados, debería darse siempre en el marco de la integralidad y progresividad de los derechos.

Una última cuestión que nos interesa resaltar, es la *tendencia hacia la territorialización de las políticas.* Aquí, adquieren suma importancia los territorios locales al momento de poner en marcha estas políticas. En este sentido, las políticas del Estado Nación se territorializan, como es el caso de la Nueva Economía Social, o las políticas de infancia. Son estos territorios locales, sea a través de los Gobiernos Locales, o de organismos Nacionales creados en el territorio, que con sus particularidades y trayectorias socio, históricas, políticas, sociales, culturales, concretas y específicas, se erigen en el sitio en donde los sujetos interactúan, vivencian, acceden, disfrutan de derechos y políticas, así como el espacio en donde pueden erigirse en activos/as protagonistas de éstas.<sup>17</sup>

16 En: [http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://www.jgm.gov.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf)

17 En esta dimensión territorializada de estas nuevas políticas públicas, que encontramos la creación por

## **A modo de cierre:**

Conjeturas e interrogantes de trabajo:

El reconocimiento estatal al Otro, parece haber materializado la forma que adquirieron sus luchas, en una aparición de leyes y organismos altamente fragmentados, que no pueden reconocer entre sí las similitudes y analogías que los permean. Solo al ser visualizadas en su conjunto, emerge de estas transformaciones al interior del aparato estatal, cómo las mismas contribuyen a desmontar, como si estuviesen de algún modo orquestadas, el entramado de significaciones en torno al Otro. Esto, al momento en que desarticulan los diferentes filtros institucionales encadenados (judiciales, médicos, psiquiátricos) del decir y fabricar de la política estatal por la cual se pretendía la construcción de la pretendida normalidad de los integrantes de la comunidad política imaginada.

Lo expuesto, impone a la política estatal un replanteo en su forma de fabricar en la emergencia de estos nuevos sujetos de derecho, lo cual supone explorar nuevos modos de gestión que sorteen las formas estancas y especializadas por temáticas que tradicionalmente han prevalecido. No solo se trata de que los problemas a ser abordados se complejizan por los nuevos contextos que vivencian nuestras sociedades, sino que a esto, debe considerarse la multiplicidad de sujetos de derechos a la política pública que han emergido y que imponen una nueva topografía estatal.

Tal como hemos expresado, el tránsito estatal de lo homogéneo a lo diverso, supone profundas transformaciones en las formas de decir y fabricar en la política estatal que configura el binomio Otro/Nosotros, tanto a nivel de la arquitectura estatal, de los imaginarios, de las relaciones de fuerza que las sostienen. Se trata de un espacio aún en construcción, que no logra instituirse, y que se encuentra atravesado por disputas, tensiones y contradicciones, que aluden, entre otros, a los modos en que son (re) significados discursivamente estos/as sujetos y los espacios público/privado.

En este tránsito, adquiere relevancia, al momento de analizar las políticas estatales la dimensión de lo imaginario. Es a través de este abordaje, que es posible visibilizar como las significaciones que sustentan al Estado normalizador siguen aún vigentes, imputando las demandas de estos grupos mencionados como “manipuladas” sea por adultos, por activistas políticos, etc.; o en su caso, como “desordenes” o “disfunciones” del orden familiar, de instituciones como la escuela, de la sociedad en general. Esto parecería emerger además, al momento de considerar que en las distintos campos de políticas (infancia, género, economía social) aún siguen primando las intervenciones estatales reparatorias, que amparados bajo la figura de “víctima” trabajan privilegiando el caso particular, en lo que supone un riesgo de traducir la antigua “judicialización de la vida cotidiana” por una actual “administrativización” de la vida cotidiana generada desde la órbita del poder Ejecutivo bajo discursos de derechos humanos.

Por su parte, el suelo de la insignificancia neoliberal no parece desvanecerse, en su constante intento de responsabilizar a la sociedad, disputando sentidos claves como la participación social como medio para justificar la inacción estatal. Esto es, desconociendo el decir y fabricar de esta nueva modalidad estatal emergente, no suponen un no hacer en este campo, sino una transformación en el mismo.

---

parte del Estado Nacional, de nuevos organismos que operan en los territorios locales, tal lo que ocurre en el caso de infancia, (Consejos Locales de Niñez y Adolescencia, Centros Integradores Comunitarios –CIC–), y en Economía Social (Centros de Referencias, Centros Integradores Comunitarios –CIC–, Promotores Comunitarios). En el caso de género, puede mencionarse el Programa de Fortalecimiento institucional de las Áreas de Mujer Provinciales y Municipales y Organismos de las Sociedad Civil en la órbita del Consejo Nacional de las Mujeres del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Públicas. De esta manera, se encontrarían funcionando en estos momentos unas 400 Oficinas de Género en los Municipios del país. También, aunque no cuantificadas, es son numerosos a partir de 2003 los diversos organismos de la economía social que forman parte de las estructuras Municipales. (Deux, Hintze, 2009)

Quedan en este sentido, una serie de interrogantes abiertos: ¿Es que la política estatal tradicional, instrumento de dominación / supresión / clausura del Otro, hoy recupera su dimensión emancipatoria (Sousa Santos)?; ¿Cuáles son los límites y potencias de estos procesos que interpelan el decir y hacer de la política estatal usual?; ¿Son procesos de transformación e irrupción de innovaciones imaginativas y democráticas o una reinención de los dispositivos de control de nuestras sociedades? ¿Qué grado de penetración poseen aún en estos procesos el neoliberalismo y su insignificancia? Dicho de otro modo: en el marco de la selectividad estratégica, cuanto de determinación estatal en la instauración de procesos de dominación, y cuanto de capacidad estratégica para la construcción de otro Estado es posible?. Por último, cómo juega la emergencia de la multiplicidad, esta que pretende no ampliar, sino implosionar el binomio constitutivo del Nosotros/Otro, este instituyente que hemos denominado: *la emergencia de la lógica magmatica?*

## Bibliografía

- . Anderson, Benedict (1993). *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del nacionalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.
- . Bazán, Osvaldo. (2010) *Historia de la Homosexualidad en Argentina*. Ed. Marea.
- . Beck, Ulrich (2000): "Un nuevo mundo feliz: La precariedad del trabajo en la era de la globalización" Barcelona, Paidós.
- . Beriain Josexto (Comp) A Giddens; Z. Bauman; N. Luhmann; U. Beck (1996): *Las consecuencias perversas de la modernidad*. Antrophos.
- . Butler, Judith y Chakravorty Spivak, Gayatri: (2009) *¿Quién le canta al estado-nación? Lenguaje, política, pertenencia*. Ed. Paidós.
- . Cárcova, Carlos María (1991): *Acerca de las funciones del Derecho* Pp. 203 a 218; En *Materiales para una Teoría Crítica del Derecho*, Abeledo Perrot
- . Castell, Robert (1999): *Seminario intensivo de investigación Empleo, desocupación, exclusiones; Documento de trabajo*; Piette.
- . Castoriadis, C. (1985) *La institución imaginaria de la sociedad Vol II*, Tusquets, Barcelona.
- . ----- (1985 a.) : Conferencia ofrecida en el coloquio sobre Psicoanálisis y perspectiva familiar sistémica", el 15 de diciembre de 1985, Publicada en *Une théorie de l'institution?* París, Centro de estudios de la familia, Pp. 105-121.
- . -----(1997) Castoriadis, Cornelius. "*Un mundo fragmentado*", Buenos Aires, Altamira.
- . Denzím, Norman y Lincoln, Yvanna (1994): *Ingresando en el campo de investigación cualitativa*. En *Manual de Investigación cualitativa*. Traducción Mario Perrona.
- . Donzelot, Jackes. (2008) *La Policía de las Familias*. Ed. Nueva Visión
- . Esping-Andersen, Gosta (2000): "*Fundamentos sociales de las economías postindustriales*", Parte II, Capítulo 5, Ariel. Barcelona,
- . Falú, Ana. (Julio 30 y 31 de 2007): "*Ciudades y Ciudadanas. La Construcción del Cambio*". Curso de Verano, Universidad Complutense de Madrid, El Escorial. Mimeo
- . Foucault, Michel. (2001): *Los anormales*, Editorial Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- . -----(2001): *Defender la sociedad*. Editorial Fondo de Cultura Económica, Argentina.
- . -----(1996): *Genealogía del racismo*, Editorial Altamira.
- . ----- (2009): *Seguridad, Territorio, Población*; Fondo de Cultura Económica.
- . Giddens, Anthony (1995): *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Amorrortu, Buenos Aires, Argentina.
- . Glaser, B. y Strauss, A. *El método de comparación constante de análisis cualitativo*. En *The Discovery of Grounded Theory: strategies for qualitative research*. Material de Cátedra, Profesor Forni.

. Isuani, A. (2012) Los desafíos de la Política Social. En Voces en el Fenix, Año , Número 17.  
. La Serna, Carlos Comp. (2011) "El género en las políticas locales", Editorial CICCUS, Buenos Aires. ISBN: 9789871599769.

------(2004). "La Economía Solidaria del Trueque". Ed. IIFAP – ISBN 950 – 33 – 0443 – 1. (2001).. Laje, María Inés; Bisig Elinor (1989): Abandono de Menores. Un enfoque jurídico sociológico. Editorial Marcos Lernes. Córdoba

. Lazzarato, Maurizio (2006): Políticas del acontecimiento, Tinta Limón Ediciones.

. Mallimaci, Fortunato; Di Stefano, Roberto. (2001) Imaginario Religioso. Ediciones Manantial,  
. Novick, Susana (2004): "Políticas del Estado Argentino y el rol de las mujeres: legislación refecrida a maternidad y enfermedades venéreas (1930 – 1943). Trabajo preparado para presentar en: Meeting of de Latin America Studies Assosiation. Las Vegas, Nevada, 2004.

. Oszlack, Oscar (1982): Reflexiones sobre la formación del Estado y la construcción de la sociedad argentina. *Desarrollo Económico*, v. 21, N° 84

. Polanyi, Karl (2011): La gran transformación, los orígenes políticos y económicos de nuestros tiempos, Fondo de Cultura Económica, México.

. Rodriguez Mir, Javier (2006) Resistencia y confrontación en Argentina. Negación y exclusión de los pueblos indígenas, *Gazeta de antropología*. ISSN 0214 – 7564. En: [http://www.ugr.es/~pwlac/G22\\_22Javier\\_Rodriguez\\_Mir.pdf](http://www.ugr.es/~pwlac/G22_22Javier_Rodriguez_Mir.pdf)

. Rosanvallon, Pierre (1995) *La Nueva Cuestión Social*, segunda parte, Manantial, Buenos Aires.

. Schiochet, Walmor. (2009): Cattani, A.; Coraggio, J.L. y Laville, L-L. (Organizadores): Diccionario de la otra economía, UNGS-Altamira-CLACSO Coediciones, Buenos Aires.

. Svampa, Maristella (2003) Los Nuevos Rostros de la Marginalidad. Disertación para la apertura del Seminario Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Noviembre. (1994) *Civilización o Barbarie*. Ed. Taurus.

. Ulysse, Pierre Joseph; Leseman, Frederic; La Serna, Carlos; Echavarri, Leticia. En colaboración. (2003) Frente a la Exclusión: ¿Qué caminos? Los casos de Québec y Argentina; Edición I.I.F.A.P.

. Vasilachis, Irene (Coord.) (2006): Estrategias de investigación cualitativa. España: Ed. Gedisa.

# Ponencias

---

Políticas y programas de ingreso

---



# La “seguridad” social como paradoja

**Matilde Ambort**

Becaria Doctoral CONICET. UNC- UNVM  
mlambort@gmail.com

**Mariana Jesica Lerchundi**

Becaria Doctoral CONICET. UNRC  
marianalerchundi@gmail.com

**Eje temático:** Estado, Política y Democracia.

## Resumen:

El trabajo tiene como objetivo desarrollar los lineamientos exploratorios de una indagación teórica que surge a partir de la revisión de dos políticas de niveles y dependencias estatales diferentes: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH) y el Código de Faltas de la Provincia de Córdoba (CDF), pensando en los jóvenes de sectores populares como sus destinatarios sustantivos.

De esta manera, en el marco de la delimitación de un problema de investigación, nos encontramos frente a dos modos prototípicos y paradójicos de atender- regular a los sectores populares. Por un lado, políticas como la AUH, que proveen recursos económicos básicos para niños, niñas y adolescentes, articuladas con una estrategia condicional que promueve su educación y cuidado, y por otro un CDF fuertemente represivo, violatorio de derechos humanos fundamentales.

En este sentido, buscamos plantear algunas reflexiones que nos conduzcan a comprender tal paradoja y arribar a la elaboración de una pregunta de investigación para indagaciones posteriores. ¿Cómo el Estado atiende/ regula la nueva cuestión social, específicamente a los jóvenes que son parte de ella? Y haciendo uso de la polisemia del término, nos planteamos ¿Cuáles son las políticas de *seguridad social* que atienden a la nueva cuestión social?

**Palabras clave:** cuestión social - inseguridad social - Asignación Universal por Hijo - Código de Faltas - jóvenes

## 1. Presentación.

En el presente trabajo nos proponemos como objetivo desarrollar los lineamientos exploratorios de una indagación teórica que surge a partir de la revisión de dos políticas de niveles y dependencias estatales diferentes: la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), correspondiente al gobierno nacional, y el Código de Faltas (CDF), piedra nodal de la política de seguridad de Córdoba<sup>1</sup>. Se retoman ambas políticas sin pretensiones comparativas, dado que implican objetivos y poblaciones divergentes. Sin embargo, por sus características, sus destinatarios sustantivos, contribuyen a reflexionar sobre algunas tensiones que pretendemos explorar, lo que será explicitado con el avance del artículo.

Desde fines de los años '80 la cuestión de la *seguridad* comenzó a caracterizarse por su compleji-

---

1 Las indagaciones exploratorias realizadas se encuentran enmarcadas en la formulación de nuestros proyectos de tesis doctorales. Sobre esa base iniciamos la presente propuesta de indagación. (Doctorado en Administración y Política Pública, IIFAP, UNC).

dad. Situación que permitió dotar de una doble valencia al término. Por una parte la inseguridad social, por otra la civil. De su mano, dos sistemas de protecciones y, como opuestos, dos esferas de inseguridades (Castel, 2013a). En 1989 con la crisis económica-institucional que vivía el país, la ola de saqueos acontecida coloca a la seguridad civil como problema público (Kessler, 2010 en Hathazy, 2014). En la provincia de Córdoba hacia 1990, durante el gobierno de Eduardo Angeloz, para responder a aquellos conflictos sociales se implementa un plan de prevención de seguridad, asociada a la protección civil. Significó una ampliación y refuerzo de la vigilancia policial, aumento del personal y nuevos destacamentos en los barrios. La mayor represión se programó junto a una modernización del sistema penal con un proceso de justicia considerado más rápido y eficiente, políticas penitenciarias inclusivas y atención a víctimas de delito y violencia (Hathazy, 2014).

Con la siguiente gestión provincial de Ramón Mestre, en 1995, se profundiza la desvinculación de las políticas sociales del enfoque de la “seguridad ciudadana”. Prontamente, se privilegia la seguridad por sobre la libertad. Esa escisión se consolida cuatro años más tarde con la llegada de José Manuel De la Sota al gobierno de Córdoba. Desde allí, la protección social comienza a tener un rol subsidiario-asistencialista y se evidencia una degradación de los servicios de salud y educación (Carrizo 2000 en Hathazy, 2014).

De esta manera, en el marco de la delimitación de un problema de investigación, en la actualidad nos encontramos frente a dos modos prototípicos y paradójicos de *atender-regular* a los sectores populares. Por un lado, políticas como la AUH, que provee recursos económicos básicos para niños, niñas y adolescentes, articulando con una estrategia condicional que promueve su educación y cuidado, y por otro un CDF fuertemente represivo, violatorio de derechos humanos fundamentales.

Estructuramos la comunicación en secciones que aportan diversos elementos para llegar al objetivo propuesto. A continuación, algunas precisiones teóricas permiten acercarse a la *nueva cuestión social* junto a los *sistemas de seguridad civil y social*. Posteriormente bajo el título “Dos políticas de seguridad, un grupo social” nos adentraremos en las acciones estatales que recaen sobre los sectores populares, específicamente en los jóvenes<sup>2</sup>, sujetos a partir de los cuales pensamos las políticas públicas escogidas. Finalmente, se busca plantear algunas reflexiones que nos conduzcan a la elaboración de una pregunta de investigación para indagaciones posteriores.

## 2.Contexto teórico. La seguridad social como nueva cuestión social.

Las reflexiones en torno a la seguridad social como paradoja hacen necesario recuperar aportes conceptuales que permitan interpelar los supuestos teóricos de los que partimos y el propio contexto social. En este apartado se proponen algunas categorías de análisis cuya delimitación no pretende cerrar los debates en torno a ellas, sino que se presentan como complejas, históricas y cambiantes, por lo tanto, posibles de ser transformadas.

Entendemos la problematización analítica sobre los sectores populares y la seguridad social, en el contexto teórico general de la “nueva cuestión social” (Castel 2004; Rosanvallon, 2011; Kessler y Merklen, 2013) como signifiante diferente de la cuestión social clásica<sup>3</sup>. Tal categoría surge para nombrar las consecuencias devenidas de las políticas neoliberales que colocaron a las problemáticas sociales y la emergencia de nuevos conflictos puestos en debate (Beltrame, 2013).

---

2 Para delimitar qué se entiende por *jóvenes* suele recurrirse a la mirada socio-demográfica. Si bien reconocemos que la construcción social de lo juvenil tiene su base material en la edad (Margulis y Urresti, 1996) si se recupera únicamente la *perspectiva etaria o sociodemográfica* para acercarse a los jóvenes, se obtiene un mero dato estadístico (Margulis, 2001). Así, para reflexionar sobre las políticas de seguridad social y civil se toma como clave de lectura la *trayectoria* entendida como “serie de (...) posiciones sucesivamente ocupadas por un mismo agente (o un mismo grupo) en un espacio en sí mismo en movimiento y sometido a incesantes transformaciones” (Bourdieu, 1997: 82). En este sentido, nos interesa analizar cómo diversas políticas que llegan a los sectores populares, operan como “acrecentadores” de recursos y posibilidades de agencia, o bien como limitantes de la misma potenciando estas limitaciones por la alta estigmatización que generan.

3 La cuestión social “tradicional” remite teórica e históricamente a los “disfuncionamientos” de la sociedad industrial de fines de los años XIX (Rosanvallon, 2011).

La nueva cuestión social incluye al conjunto de protecciones que Castel (2013a) enuncia como civiles y sociales. Las primeras, en el marco de un Estado de Derecho, garantizan las libertades fundamentales y la seguridad de los bienes y las personas. Por su parte, las protecciones sociales, son las encargadas de “cubrir” los principales riesgos de la ciudadanía como enfermedades, vejez, desempleo, etc.

Así, la realidad que se identifica hacia fines de los años ‘80 - principios de los años ‘90 como *nueva* cuestión social, alude al crecimiento masivo y estable de la desocupación y a nuevas formas de pobreza. En Argentina, durante los años ‘90 se sucedieron modificaciones en las regulaciones laborales y en la estructura económica que generaron un aumento exponencial de la desocupación y del trabajo no registrado. Al respecto, Isuani (2009) analiza el proceso que se produce en Argentina en cuanto al mantenimiento “rígido” de la estructura del gasto social estatal en ese período en relación a la nueva situación social: “la sociedad argentina experimentó (...) transformaciones profundas en su estructura; la retracción de la capacidad productiva y regulatoria del estado, la apertura y competencia internacional y la flexibilidad laboral que transformó el mercado de trabajo con aumentos en la desocupación, subempleo y precarización; se incrementó significativamente la pobreza y la desigualdad de ingresos” (Isuani, 2009: 20).

La crisis política, económica y social del 2001 dejó un saldo del 57, 4% de la población en situación de pobreza y un 27, 5% de indigencia (INDEC, 2002 en Arcidiácono, 2012). El desempleo para el año 2003 era de 20, 4% y la subocupación era del 17, 7%. A partir de ese año, se inicia un proceso de crecimiento sostenido en la economía que impacta sobre el mercado laboral. Como señala Arcidiácono (2012) para 2007, la población con problemas de empleo cayó del 38, 1% de la población activa al 19, 1%, lo cual no significa que esta disminución refiera al acceso a empleos registrados formales “[m]erece destacarse como dato a lo largo de todo este período el alto nivel de informalidad laboral sostenida (...) el efecto concreto es que las regulaciones laborales y las políticas públicas que durante este período se impulsaron (como el aumento en las AAFF<sup>4</sup>, las regulaciones sobre obras sociales, el esquema jubilatorio, entre otras) excluyen por lo tanto alrededor de los 40% de los asalariados” (Arcidiácono, 2012: 38).

En este contexto, el problema de la seguridad sobre los bienes y las personas año tras año ganó lugar en la agenda pública. Los datos aportados por la Dirección Nacional de Política Criminal señalan que luego del crecimiento exponencial que tuvieron los delitos en los ‘90, a partir de 2003 de la mano de la recuperación económica parece asociarse un descenso llegando en 2007 a niveles similares a los de 1998 (Míguez, 2010)<sup>5</sup>. Asimismo, un informe comparativo, más reciente, difundido por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013) señalaba a Argentina como el primer país en cantidad de robos sufridos por habitante; mientras que, al mismo tiempo, se ubicaba en los últimos puestos por su baja tasa de criminalidad, preocupación primordial para el resto de Latinoamérica. Esto puede dar algunas pistas para comprender la preocupación por la seguridad civil que actualmente tienen los ciudadanos y los gobiernos.

A partir de esta breve referencia sobre las transformaciones en la Argentina desde los años ‘90, retomamos el argumento sobre la “nueva” cuestión social y su “regulación”. Siguiendo la propuesta de Kessler y Merklen (2013), enfatizamos en que el acceso al trabajo se presenta aún como el gran organizador social, y es sobre este plano que se cimenta la cuestión social. Las clases populares continúan siendo vulnerables a la tensión entre precariedad laboral/desempleo crónico. “Si bien es cierto que en el país abundan el trabajo y la actividad [post recuperación económica], no es menos

4 Asignaciones Familiares (AAFF).

5 La información respecto de los niveles de delito en Argentina surgen, principalmente, de dos fuentes previstas por la Dirección Nacional de Política Criminal. Por un lado, se encuentra el Sistema Nacional de Información Criminal (SNIC) que expone los hechos en los cuales intervino la policía, es decir, se reportan solamente los casos en los que medió la policía o la justicia. Por otro, se ubican los datos arrojados por el Encuesta Nacional de Victimización (ENV), que son resultados de la aplicación de cuestionarios en grandes urbes del país que miden los niveles de delito sobre la población, es decir, se incluye tanto a quienes denunciaron como a quienes no lo hicieron (Míguez, 2010).

cierto que el empleo protegido y estable todavía resulta inaccesible para una parte importante de los sectores populares” (Kessler y Merklen, 2013: 13).

Ante este panorama la estrategia estatal nacional sobre el campo social ha desarrollado dos grandes líneas de intervención: la re-regulación de las relaciones laborales, y por otra parte el desarrollo y ampliación de programas de transferencias de ingreso hacia las familias (Arcidiácono, 2012; Kessler y Merklen, 2013). En materia de seguridad “civil”, en 2010, el Ministerio de Seguridad de la Nación toma al paradigma de la “seguridad democrática” como su principal eje en la definición e implementación de las políticas públicas (Fiuza y Liguori, 2013). Mientras que en igual período, en Córdoba, las medidas tendieron a profundizar el carácter represivo de las políticas de seguridad.

Así, la cuestión social hoy involucra la inestabilidad y la separación del ingreso y los recursos. Una de las consecuencias de este contexto socio-económico es que el mundo popular se estructura en tal de inestabilidad, “[d]esde mediados de los años noventa, la concomitancia con la degradación de las condiciones de vida de vastos sectores de la población estableció una asociación intrínseca entre delito y cuestión social. En el caso argentino, investigaciones económicas han verificado una conexión entre el aumento de la desigualdad, del desempleo y el delito contra la propiedad en los centros urbanos medianos y grandes (Cerro y Meloni, 2004), así como han demostrado que las tasas bajan con mayor inversión en políticas sociales (Alzúa, 2011)” (Kessler y Merklen, 2013: 17).

En los barrios populares conviven la inseguridad social y la inseguridad civil, se superponen y condicionan recíprocamente. Si bien Castel (2013a) ancla su pensamiento en la realidad de Francia, coincide con la Argentina cuando afirma que la diabolización de los sectores pobres y principalmente la estigmatización de sus jóvenes se vincula con un proceso de desplazamiento de la conflictividad social asociado a la problemática de la inseguridad, donde se fija topográficamente la inseguridad. Es una escenificación construida en colaboración por el poder político, los medios y una amplia parte de la opinión pública, lo que llama “el *retorno de las clases peligrosas*, es decir, la cristalización en grupos particulares, situados en los márgenes, de todas las amenazas que entraña en sí misma una sociedad” (Castel, 2013a: 70). Un diagnóstico político simplificado que se presenta sobrecogedor dada la alta inseguridad social y civil de estos espacios.

Se hace de los jóvenes el núcleo de la “cuestión social” convertida en la “cuestión de la inseguridad” que amenazaría el orden republicano. De esta manera, se condensa la problemática global de la inseguridad en los jóvenes. Para Castel (2013a) tal análisis evita la necesidad de tomar en cuenta ciertos factores localizados en el origen del sentimiento de inseguridad vinculados a la inseguridad social y a la delincuencia. Este diagnóstico permite aplicar medios para su resolución que si bien no suelen ser eficaces están disponibles con sus instrucciones de uso. Por ejemplo, la represión de los delitos, el castigo de los culpables, la prosecución de la llamada tolerancia cero<sup>6</sup>. Medidas que requieren del aumento de jueces y policías. Son estrategias que tienen el mérito de ser políticamente rentables a corto plazo. Sin embargo, no se implementan acciones sobre el desempleo, las desigualdades sociales, el racismo, que para el autor están ubicados en el origen del sentimiento de inseguridad (Castel, 2013a).

Castel (2013a) sostiene que la búsqueda de la seguridad no debería ser solamente asunto de policías y jueces sino que “[l]a seguridad debería formar parte de los derechos sociales” (Castel, 2013a: 115). Entonces, para combatir la inseguridad también debe incluirse la lucha contra la inseguridad social, es decir, el desarrollo y las protecciones sociales. Porque enfrentar las inseguridades es combatir, conjuntamente, las inseguridades civiles y sociales. En ese sentido, el autor aclara que, tal como se sostiene, la presencia fuerte del Estado de derecho para asegurar la seguridad civil -es decir, la de los bienes y las personas- lo mismo debería ocurrir con la seguridad social y habría que salvar al Estado social.

---

6 La política de tolerancia cero se basa en la persecución de quienes “cometen” pequeñas infracciones, para prevenir la comisión de delitos graves (Cappellino, 2011).

En esa clave Baratta (2004) distingue entre dos modelos de seguridad a) del derecho de la seguridad o b) la seguridad de los derechos. En el primero se persigue el objetivo de dar respuesta a la criminalidad y al “desorden” social a partir del aumento de penas y se desarrolla la política de *tolerancia cero*. Es entendido como un modelo ilegítimo y tecnocrático de administración de la desigualdad y el riesgo. Se enmarca en la economía neoliberal que aumenta las riquezas gracias al empobrecimiento y la marginación. En este modelo la política de seguridad es política criminal.

La “seguridad de los derechos” se constituye en un tipo de modelo que prioriza la protección y satisfacción de los derechos humanos. Instituye programas alternativos de protección integral basados en la inclusión social donde se contempla un abanico amplio de derechos de todas las personas. A través de estrategias participativas y locales que deconstruyan la demanda de penas en la opinión pública y reconstruyan la demanda de seguridad como una solicitud de seguridad de todos los derechos. La política criminal se comporta como un elemento subsidiario en el interior de una política integral de seguridad de un conjunto amplio de derechos.

De esta manera, ante la estructuración actual de la cuestión social, el mantenimiento de altas tasas de distribución desigual del ingreso, empleo precario, informalidad laboral, de lo cual se deriva- y a su vez constituye- lo que hasta aquí se ha conceptualizado como “inseguridad civil” e “inseguridad social”, el Estado afronta tal problemática en sus diferentes niveles con diversas estrategias que se relacionan con los modelos de seguridad descritos. Se desarrollan políticas que protegen a los sectores que no acceden al empleo registrado y a los incluidos en el mercado laboral, así como acciones que buscan regular la “inseguridad civil” de manera represora hacia los sectores populares. La demanda de seguridad suele traducirse en demanda de autoridad y por tal puede amenazar la propia democracia. En este sentido, planteamos la tensión entre dos políticas estatales, que tienen una llegada muy disímil en los sectores populares, con objetivos fuertemente contradictorios y se presentan como prototípicas de las formas de entender-regular la cuestión social hoy en nuestro país<sup>7</sup>.

En un análisis más reciente Castel (2013b) profundiza su posición crítica sobre la “sociedad del riesgo”, argumentando que no sólo resta un gran desafío -teórico y político- de discernimiento de los riesgos sociales, sino también de determinación de prioridades políticas. “A falta de poder controlar una masa de riesgos diversos, se determina como ‘poblaciones de riesgo’ (los inmigrantes, los delincuentes, los jóvenes de las barriadas, por ejemplo) a los que se considera como los principales responsables de la inseguridad en general. Como si para recuperar la seguridad bastara con abordar estos factores perturbadores implementando en realidad políticas de control de esos grupos sociales vulnerables. Es un desvío de la cuestión social políticamente peligroso” (Castel, 2013b: 43).

En este sentido, los diagnósticos estatales sobre la “inseguridad social” mezclan de manera contradictoria los “riesgos sociales” con aquello identificado como las “poblaciones de riesgo”. Se culpabiliza a estos sectores de la inseguridad “civil”, sin conectar el hecho de que son los principales grupos afectados por los riesgos sociales de la desocupación, precariedad, e inestabilidad. La opinión pública, también responsabiliza a tales poblaciones, de manera descontextualizada y termina demandando políticas de aumento de control y represión. De esta manera, políticas como el CDF se presentan políticamente redituables, ya que son percibidas como una política que “protege” -desde una concepción altamente restrictiva del concepto- dejando fuera todas las desprotecciones a las que están expuestos estos grupos.

---

7 Enfatizamos que las dos políticas analizadas, provienen de niveles y dependencias gubernamentales diferenciadas. El análisis del modelo político que propone cada gestión (correspondiente a cada nivel), excede los objetivos del presente trabajo, lo cual implicaría un análisis global de las iniciativas políticas en los campos de la seguridad “civil” y “social”.

Pensando en el contexto local, planteamos un supuesto que se desprende de lo desarrollado hasta aquí. Los efectos de políticas como el CDF, actúan en detrimento de los objetivos de políticas como la AUH. El CDF genera mayor segmentación social, estigmatización, limitando posibilidades a los jóvenes de superar los contextos de vulnerabilidad en los cuáles se socializan. Mientras que la AUH transfiere ingresos, condicionando la mantención acceso y asistencia a la escuela y controles de salud. Sobre las particularidades de cada política se centra en apartado siguiente.

### 3. Dos políticas de seguridad, un grupo social

La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), inicia en el año 2009, es un sistema de transferencia de ingresos destinado a las familias que se desempeñen en empleos informales, o bien se encuentren desempleados y perciben menos del salario mínimo vital y móvil (SMVM). Los monotributistas sociales y empleadas domésticas también acceden a esta asignación. La transferencia monetaria es mensual, está dirigida a los sectores mencionados con niños, niñas y/o adolescentes a cargo (NNA). Se instrumenta mediante un sistema condicional de acceso que se enfoca en el cumplimiento de la asistencia escolar regular y los controles de salud correspondientes a la edad de cada NNA.

La AUH se enmarca en el sistema de las AAFP de la seguridad social contributiva, que también está dirigido a las personas menores de 18 años a cargo de los empleados formales. A diferencia de planes de ingreso condicionado anteriores, el sub-sistema no contributivo planteado por la AUH gana institucionalidad al incluirse en el sistema de Seguridad Social, al equiparar progresivamente ciertas prestaciones como la asignación por embarazo (AUE) y la asignación por ayuda escolar (AE) y al establecer recientemente un sistema de actualización automática de montos por la Ley Movilidad de las Asignaciones Familiares (Ley 27.160)<sup>8</sup>. Así, entre los objetivos que fundamentan el decreto de creación, la normativización de la AUH, y de las extensiones posteriores (AUE- AE), la protección social de los sectores que no acceden al empleo formal es el núcleo desde el cual se erige el sistema. El “quiebre intergeneracional de la pobreza” aparece como objetivo de esta política, que transfiere ingresos y con su mecanismo condicional busca volver efectivo el uso de los servicios de salud y educación de los NNA.

Analíticamente, la AUH es parte de las iniciativas estatales que pueden entenderse desde la tensión “seguridad- protección- asistencia” (Costa y Hintze, 2011; Pautassi, et. al 2013;). Desde el campo de estudio de las políticas sociales, la noción de *seguridad social* se vincula a esquemas contributivos (prototípicos de los sistemas corporativos y/o universalistas) mientras que la *protección* hace referencia a planes y programas que se focalizan en la población vulnerable, bajo la línea de pobreza con el fin de cubrir necesidades básicas. Así, más allá de esta discusión teórico-analítica, resaltamos que se trata de una iniciativa que amplía e institucionaliza la seguridad -estabilidad- en la protección de los sectores mencionados, en el sentido de proveer ingresos monetarios a los cuales no acceden vía empleo formal condicionándolo al cumplimiento de los cuidados de los NNA a cargo.

Desde su inicio, en Argentina la AUH ha tenido una cobertura anual que ronda los tres millones y medio de NNA (Kliksberg y Novacovsky, 2015). La provincia de Córdoba representa la segunda provincia en proporción de cobertura, con más de 270.000 mil titulares. De este modo, si bien no

---

8 No se desconoce que el sistema de AAFP y el subsistema no contributivo de AUH presentan diferencias sustantivas en su implementación. La estrategia condicional de cobro y mantención es la principal diferencia “cualitativa”, delimitando un sistema de acceso muy dispar en la práctica, más allá del proceso de institucionalización de la AUH. La acreditación de los controles de salud y educación de los NNA a cargo no está presente en el régimen de los trabajadores formales, siendo un mecanismo característico de programas de transferencia de ingreso previos. Para un análisis pormenorizado ver: Arcidiácono et. al (2012); Ambort, (2015). A su vez, otra discusión de relevancia es el carácter “universal” que adscribe la normativa de AUH, ya que hay sectores que quedan sin cobertura. Ver: Lozano et. al (2009).

se ha podido acceder a los datos desagregados por edad para Córdoba<sup>9</sup>, a partir de los requisitos formales para acceder al programa, inferimos que casi la totalidad de jóvenes provenientes de familias que se encuentran por debajo de la línea de pobreza, con jefes de hogar desocupados y/o empleados informalmente se encuentran cubiertos por AUH<sup>10</sup>.

Retomamos el argumento planteado al inicio, ante los interrogantes sobre cómo el Estado atiende/regula la nueva cuestión social, específicamente a los jóvenes que son parte de ella y cuáles son las políticas de seguridad social que se dirigen a la nueva cuestión social. Nos encontramos a nivel nacional con una creciente institucionalización del sistema de seguridad-protección hacia los sectores que quedan fuera de la economía formal. La magnitud de cobertura, el mecanismo de acceso abierto a quienes se encuentren en condiciones de recibir la asignación (ingresos menores al SMVM) -que elimina cupos de acceso temporales o cuantitativos característicos de planes previos-, la estabilidad y regularidad en el cobro, la actualización permanente de montos, son características que muestran un avance en la creación de un piso de seguridad social.

Así, desde el análisis de la *protección social a nivel general*, la AUH es una iniciativa estatal que se enmarca en el *sistema de seguridad social*, dirigida a proteger -por vía de transferencia de ingresos- a los sectores excluidos al trabajo formal o de “inclusión por ingresos” (Costa y Hintze, 2014). Ahora bien, tal como se desarrolló en el apartado teórico, incluimos a políticas que atañen a la *seguridad civil*. En este sentido, nos preguntamos qué ocurre con el Código de Faltas, una ley de gran alcance en materia de seguridad ciudadana para el territorio cordobés.

En 1994 se sanciona el Código de Faltas<sup>11</sup> -regulador del derecho contravencional de Córdoba- que reemplaza al llamado Código de Convivencia de la última dictadura cívico-militar y responde a los reclamos de seguridad civil demandados por la ciudadanía (Etchichury, 2007). Como se dijo antes, el CDF se presenta como una herramienta muy importante dentro de la política de seguridad cordobesa y reparamos en ella por el alcance que tiene en los jóvenes de sectores populares. En 2011 más de 73.000 cordobeses fueron detenidos por aplicación del CDF. Del total el 50% son jóvenes menores de 25 años. El porcentaje asciende a 75% cuando se incorporan las personas hasta 35 años (Brocca, et al, 2014), en su mayoría pobres y de sexo masculino (Coria y Etchichury, 2010).

Todas las provincias del país cuentan con Códigos de Faltas y son atravesadas por las problemáticas propias del campo contravencional, ubicado en límite y pugna con el derecho penal. Situación que requiere de un análisis jurídico que no se pretende aquí ahondar<sup>12</sup>. No obstante, enunciaremos algunas especificidades.

El CDF corrompe los principios constitucionales,<sup>13</sup> además de violar los tratados internacionales

9 A nivel local, un antecedente muy relevante es el trabajo coordinado por Nora Aquín (2014), desde el cual se abordan las estrategias de reproducción cotidiana de existencia de las unidades domésticas receptoras.

10 Los impedimentos para acceder a la AUH son principalmente la falta del documento nacional de identidad y por no poseer una residencia mayor a tres años en el país.

11 Ley Provincial N° 8431 y sucesivas. (Texto Ordenado: Ley Provincial N° 9.444).

12 Juliano y Etchichury (2009) redactaron el Código Faltas comentado, desde una perspectiva crítica. Esta obra evidenció a partir del derecho positivo las irregularidades presentes en la normativa provincial. Dicho libro junto a un artículo anterior de Etchichury (2007) y otro de Guiñazú (2008) se convirtieron en citas obligatorias y frecuentes para hablar del Código de Faltas y hacer referencia a las irregularidades que lo atraviesan. Al igual que el informe elaborado por Coria y Etchichury (2010) que llevó el nombre de “Código de Faltas Córdoba. Comentarios a partir de la respuesta a un pedido de informe legislativo.” Allí se analizan los datos provistos por la Provincia en materia de contravenciones. También pueden consultarse los siguientes textos: Plaza Scheafer y Morales (2013); Crisafulli y León Barreto (2011).

13 Algunos de los principios vulnerados por el CDF, que sintetizan el espíritu de la Constitución Nacional y de los tratados internacionales, son los siguientes: el principio de legalidad -refiere a que la norma debe determinar los hechos punibles y las penas aplicables, como condición para una condena-, de razonabilidad -el cual exige relacionar los medios elegidos con los propósitos perseguidos-, de inocencia -se parte del presupuesto que para sostener que un sujeto es culpable se deben reunir pruebas suficientes para así considerarlo-también se viola el derecho de circular y toda persona que transite la zona urbana o rural queda supeditado a la “actitud sospechosa” que visualice en ella el policía; entre

a los que Argentina adhiere. El carácter ambiguo y vago de las tipificaciones jurídicas de esta ley permite efectuar detenciones a sujetos que aún no consumaron ninguna contravención (Etchichury, 2007; Guiñazú, 2008), lo que mantiene a la ciudadanía en una suerte de “libertad condicional permanente”. A lo que se le suma, la aplicación exacerbada y primordial de la pena de arresto, la capacidad de detener, acusar, juzgar y controlar la ejecución de la sanción contravencional que le aseguran un manejo arbitrario a la institución policial. Por ello, las prerrogativas que le otorga el CDF posicionan a la policía como un actor político de peso y relevancia con poder de control sobre amplios sectores de la población (Brocca, et al., 2014).

En principio, el CDF debería permitir la convivencia ciudadana al regular las pequeñas infracciones, pero en su aplicación opera como un dispositivo de poder (Bonvillani, 2015)<sup>14</sup> y un instrumento de control sobre las personas y el espacio en la ciudad. Los jóvenes son detenidos por “portación de rostro”, “de apellido” o “lugar de residencia”<sup>15</sup>. La sospecha de su peligrosidad (Kessler y Dimarco, 2013) no necesita elementos de prueba porque su apariencia, espacio que habita o apellido lo confirman. Esto nos permite afirmar que la aplicación del CDF deja huellas subjetivas sobre los detenidos y vuelve inerte los derechos humanos (Lerchundi y Bonvillani, 2014; Lerchundi, 2014).

A manera de síntesis, observamos una tensión entre las políticas descriptas. Por un lado, una de *seguridad social* que pretende avanzar en materia de protección social, dirigida a los sectores populares. Por otro lado, una política de *seguridad civil* que restringe las posibilidades de acceso a la ciudad, de circulación en el espacio público y que si bien no está destinada formalmente a los sectores populares, en los hechos son los jóvenes, principalmente, varones y pobres los afectados por su aplicación. Dicho de otro modo, desde la AUH se los incluye por medio de transferencias de ingreso que avanzan en la equiparación con las prestaciones de las asignaciones familiares de los trabajadores formales. Y, en contraparte, el CDF los estigmatiza fuertemente, se limitan sus libertades de acción, desde una concepción que los considera culpables de antemano y que, a su vez, se ejerce desde una normativa difusa que permite amplios márgenes discrecionales al poder de la policía.

#### 4. Hacia la búsqueda de una pregunta de investigación

Tras el objetivo de comenzar a delimitar un problema teórico y construir una pregunta de investigación hemos organizado la comunicación en diferentes niveles. En primer lugar, apoyamos nuestras inquietudes en el marco teórico general de la “nueva cuestión social”, desde allí reflexionamos en torno a la *seguridad social* y a la *seguridad civil*, una propuesta de Castel que nos permitió -a posteriori- describir brevemente y explorar dos políticas públicas estatales concretas que tienen como principales destinatarios a los sectores populares. En el mismo nivel analítico recuperamos los aportes de Baratta que -pensando en las políticas de seguridad ciudadana- propone dos modelos entendidos como *el derecho de la seguridad* o *la seguridad de los derechos*. Las perspectivas de estos autores fueron puestas en diálogo, ya que permiten iluminar desde dos ángulos el mismo problema. Enmarcado en tal debate hemos pensado a la *seguridad social como paradoja* por la doble valencia del término, en relación a los modos en que el Estado atiende-entiende-regula a la nueva cuestión social.

---

otros. En síntesis, actualmente en la provincia de Córdoba, se ignora tanto la Constitución nacional, como los Tratados que deberían incidir en materia contravencional, así como muchas otras leyes que protegen a los ciudadanos en materia de derechos humanos.

14 Bonvillani (2015) explica que la idea de dispositivo se vincula con el ejercicio del poder. Implica orientar, controlar, administrar, gobernar comportamientos, sensibilidades y pensamientos de los sujetos. E incluye tanto el orden material como el simbólico.

15 Categorías nativas que la población cordobesa utiliza para enunciar los motivos de las detenciones. La *portación de rostro* responde al color de la piel (moreno). La *de apellido* se basa en compartir apelativo con personas en conflicto con la ley penal o tener relación de parentesco con un contraventor o delincuente. La *portación de lugar de residencia* se sostiene por vivir en barrios con derechos vulnerados pre-designados como peligrosos. (Trabajo de campo, en la Ciudad de Río Cuarto, durante 2014, de Mariana J. Lerchundi en el marco de la Investigación “La Marcha de la gorra como experiencia de subjetivación política de jóvenes de Córdoba, Argentina”, dirigida por la Dra. Andrea Bonvillani).



Sostenemos que estas políticas no pueden pensarse de manera aislada, por el contrario, es necesario ampliar el objeto e incluir el resto de las prestaciones de seguridad social-civil destinadas a los sectores populares, tanto a nivel nacional como provincial, atendiendo a las particularidades que se dan en la implementación concreta en diversos contextos. En esta instancia, las políticas retomadas son ejemplificadoras de dos maneras contradictorias de atender y entender la cuestión social. Como explicitamos anteriormente tienen gran relevancia actual. Por un lado por la magnitud de cobertura y la institucionalización creciente de un piso de seguridad social (AUH) y por el otro, los efectos fuertemente “limitantes” y estigmatizantes (CDF) hacia estos sectores.-

A modo de recapitulación, desde el campo de análisis de las políticas sociales dirigidas hacia la nueva configuración de la cuestión social -entendida como desocupación y precariedad laboral sostenida-, se distinguen analíticamente dos tipologías de acción estatal, la denominada “seguridad social” vinculada a los beneficios tradicionales de los sistemas contributivos y la “protección social” vinculada al programas y planes de transferencias de ingreso que hacen foco en las poblaciones que no acceden al trabajo formal. La AUH, como política innovadora se posiciona “entre” ambas modalidades, ya que se desprende del sistema contributivo de las asignaciones formales, incluyendo a los sectores informales y desocupados, no ya por medio de planes temporales, sino a través de la institucionalización de este subsistema no contributivo -con características específicas- de protección/seguridad permanente. Así, a esta tensión entre esquemas de seguridad social/protección, desde nuestra propuesta, sería preciso añadir la categoría de políticas de “seguridad civil” que actúan en contra de estas poblaciones, como lo es el CDF, entendido como columna vertebral de la política de seguridad cordobesa. En este sentido, se plantea a modo de interrogante abierto, ¿Cómo afectan en la cotidianeidad de estos sectores políticas que promueven el mejoramiento de sus condiciones de vida en tensión con políticas de “regulación del riesgo”? Las posibilidades de acceso a la educación, al consumo, al mejoramiento en las condiciones de salud, y su pretendida proyección hacia el “quiebre intergeneracional de la pobreza”, se ven limitadas por los efectos segmentadores, estigmatizantes de políticas como el CDF. En la medida que limita las posibilidades de acceso a la ciudad, las libertades individuales y colectivas, deja huellas subjetivas y multiplica los prejuicios que recurren, principalmente, sobre los jóvenes de sectores populares cristalizados como portadores de la conflictividad social asociada a la problemática de la inseguridad.

Finalmente, cuando nos preguntamos cuáles son las políticas destinadas a proteger a los sectores populares (ya sea por generación de empleo, transferencia de ingresos y/o formación), no podemos dejar de preguntarnos cuáles son las políticas de “seguridad civil” que terminan influyendo en su cotidianeidad. En este sentido, cabe preguntarse, cómo conviven -o entran en contradicción- y a quién protegen los diferentes sistemas de seguridad social. Por otra parte, otro interrogante que atraviesa transversalmente las preguntas sobre la seguridad social puede plantearse en dos instancias de las políticas de seguridad, en el sentido de pensar los diseños de tales políticas -sus objetivos y destinatarios formales- y cómo se da su implementación concreta. Así, estos interrogantes se presentan como punto de partida para profundizar en futuros trabajos.

## Bibliografía

Alpizar, L. y Bernal, M. (2003). “La construcción social de las juventudes.” En: *Revista Última Década*. Viña del Mar, Chile. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/195/19501907.pdf>

Ambort, M. (2015) *Asignación Universal por Hijo. Particularidades de la articulación institucional entre sistema de transferencia de ingreso- sistema educativo*. Ponencia presentada en XII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. En prensa.

Aquín, N. (2014). *Asignación Universal por Hijo. ¿Titulares o tutelados?* Buenos Aires: Espacio Editorial.

Arcidiácono P. (2012). *La Política del “Mientras Tanto”. Programas sociales después de la crisis 2001- 2002*. Buenos Aires: Biblos.

Arcidiácono P., Carmona Barrenechea V., Paura V. y Straschnoy M. (2012). La Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: ¿Una vía de transformación en la política social argentina? En Gamallo, Gustavo y Pautassi, Laura (comp.) **¿Más derechos, menos marginaciones? Políticas sociales y bienestar en la Argentina**. Buenos Aires: Biblos.

Baratta, A., (2004). *Criminología y sistema penal*. Buenos Aires. Argentina, Euro Editores S.R.L.

Beltrame, F. (2013). “La conformación de la inseguridad como cuestión social y las nuevas estrategias de control del delito en Argentina”. En: *Sociológica*, año 28, N° 80, pp. 189-208. Disponible en: <http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/8006.pdf>

Bonvillani, A. (2015). “El Código de Faltas de la provincia de Córdoba (Argentina) como dispositivo de poder. La construcción de la seguridad a partir de la equivalencia simbólica “joven pobre=peligroso””, pp. 81-101. En: *Revista Controversias y Concurrencias Latinoamericanas, Asociación latinoamericana de Sociología (ALAS)*, Volumen 7. Número 11, México.

Bourdieu, P. (1997). “La ilusión biográfica”. En: *Razones prácticas, sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.

Brocca, M., Morales, S., Plaza, V., Crisafulli, L. (2014). “Policía, seguridad y Código de Faltas”, *Informe Provincial 2013. Mirar Tras los Muros. Situación de los Derechos Humanos de las personas privadas de libertad en Córdoba*, Editorial Universidad Nacional de Córdoba y Universidad Nacional de Río Cuarto, Córdoba.

Cappellino, M. E. (2011). “Código de Faltas: un análisis de las políticas de tolerancia cero en los sectores vulnerables de Córdoba” en Crisafulli, Lucas y León Barreto Inés (coord.), *¿¡Cuánta Falta!?* Código de Faltas, Control Social y Derechos Humanos Córdoba: INECIP.

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

Castel, R. (2013a). *La inseguridad social ¿Qué es estar protegido?* Manantial, Buenos Aires.

Castel (2013b). Políticas del riesgo y sentimiento de inseguridad, en Castel, et. al, *Individuación, precariedad, inseguridad. ¿Desinstitucionalización del presente?* Buenos Aires, Paidós.

Costa, M. I. y Hintze, S. (2011) La reforma de las asignaciones familiares 2009: aproximación al proceso político de la transformación de la protección. En Danani, C. & Hintze, S. (Coord.). *Pro-*

*tecciones y desprotecciones: la seguridad social en la Argentina 1990-2010*. Buenos Aires. UNGS.

Costa, M. I y Hintze, S. (2014) Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación. En Danani, C. & Hintze, S. (Coord.) *Protecciones y desprotecciones (II): problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Buenos Aires. UNGS.

Coria, A. y Etchichury, H. (2010). *Comentarios a partir de la respuesta a un pedido de informe legislativo*, disponible en,

<https://docs.google.com/file/d/0ByXhGDVajtlROTFjZGVkZjQtZDIyNi00YTExLThjZmEtNTUxYTYwNGQxZTBi/edit?hl=en#>, Córdoba, 2010.

Crisafulli, L. y León Barreto I. (2011). *¿Cuánta Falta!? Código de Faltas, Control Social y Derechos Humanos*. Ed. INECIP, Córdoba.

Etchichury, H. (2007). “Preso sin abogado, sentencia sin juez. El Código de Faltas de la Provincia de Córdoba”, Ponencia presentada en el *Primer Congreso Argentino-Latinoamericano de Derechos Humanos: una Mirada desde la Universidad*, Subsecretaría de Cultura de la Universidad Nacional de Rosario. Disponible en: <http://www.codigodefaltas.blogspot.com>

Fiuza, P. y Liguori, M. (2013). “Organismos internacionales, circulación y traducción; aportes para pensar la emergencia del paradigma de ‘Seguridad Democrática’ en clave discursiva”. Ponencia presentada en *VII Jornadas de Jóvenes Investigadores, Instituto de Investigaciones Gino Germani*.

Guiñazú, C. (2008). *Ley 8.431 (T.O. LEY 9.444) – Código de Faltas de la Provincia de Córdoba panorama descriptivo de sus normas de procedimiento*. Disponible en: <http://new.pensamientopenal.com.ar/16072008/contravencional06.pdf>

Hathazy, P. (2014). “Inseguridades interpeladas. Políticas contra el crimen y ciudadanías en la Córdoba neoliberal”. En: *Merodear la Ciudad. Miradas antropológicas sobre espacio urbano e “inseguridad” en Córdoba*. (Org.) Bermudez, N. y Previtali, M. Ediciones del IDACOR, Córdoba.

Isuani, E. A. (2009), “The Argentine Welfare State: enduring and resisting change” *International Journal of Social Welfare*, Vol 19 pag 104-114. Blackwell, Londres. Traducción inédita.

Juliano, M. y Etchichury, H. (2009). *Código de faltas de la provincia de Córdoba. Ley 8431 y modificatorias comentado*. Lerner, Córdoba.

Kessler, G. y Dimarco, S. (2013). “Jóvenes, policía y estigmatización territorial en la periferia de Buenos Aires”. En: *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, Maracaibo.

Kessler, G. y Merklen, D. (2013), “Una introducción cruzando el Atlántico”, en: Castel, R. et. al, *Individuación, precariedad, inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*, Buenos Aires, Paidós.

Kliksberg, B. y Novacovsky, I. (2015), *El gran desafío: romper la trampa de la desigualdad desde la infancia. Aprendizajes de la Asignación Universal por Hijo*, Buenos Aires, Editorial Biblos.

Kornblit, A. L. (2004). “Historias y relatos de vida: una herramienta clave en metodologías cualitativas”. En: Kornblit, A. L. (Coord.) *Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis*. Buenos Aires, Biblos.

Lerchundi, M. (2014). “¿Violentos o violentados? Jóvenes y detenciones en Río Cuarto, Argentina”, *Juventude, participação e desenvolvimento social na América Latina e Caribe*, Escola Regional

Most Unesco Brasil, Valéria Vianna Labrea y Pablo Vommaro Coord., Brasilia, Secretaria Nacional de Juventude, São Paulo, Conselho Latino-americano de Ciências Sociais, Coleção juventude. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0023/002325/232529S.pdf>, 2014.

Lerchundi, M. y Bonvillani, A. (2014). *Jóvenes y Código de Faltas. Una 'experiencia' de detención*. Helena Morales Ortega Edit., *Justicia Juris*, ISSN 1692-8571, Vol. 10. N° 1. Barranquilla.

Lozano, C.; Raffo, T. y Rameri, A. (2009): ¿Universalización o ampliación de cobertura?, Documento del Instituto de Estudios y Formación, CTA. Disponible en [http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/Universalizacion\\_o\\_restriccion\\_en\\_la\\_ampliacion\\_de\\_la\\_cobertura\\_noviembre09.pdf](http://archivo.cta.org.ar/IMG/pdf/Universalizacion_o_restriccion_en_la_ampliacion_de_la_cobertura_noviembre09.pdf)

Margulis, M. y Urresti, M. (1996). *La juventud es más que una palabra*. Disponible en: [http://perio.unlp.edu.ar/teorias/index\\_archivos/margulis\\_la\\_juventud.pdf](http://perio.unlp.edu.ar/teorias/index_archivos/margulis_la_juventud.pdf)

Margulis, M. (2001). "Juventud: Una aproximación conceptual". En Burak (Comp.), *Adolescencia y Juventud en América Latina*. Pp. 41 - 56. Cartago: Libro Universitario Regional, Costa Rica.

Míguez, D. (2010). *Los pibes chorros. Estigma y marginalización*. Buenos Aires, Editorial: Capital Intelectual.

Pautassi, L. y Arcidiácono, P. y Straschnoy, M. (2013) "Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos." Serie Políticas Sociales 184. Santiago de Chile: Naciones Unidas. ISSN 1680-9017.

Plaza Scheafer, V. y Morales, S. (2013). "Seguridad y democracia: Tensiones de origen. Aportes al análisis de la política de seguridad en la provincia de Córdoba". En: *Estudios*, Córdoba. Disponible en: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/restudios/article/view/5342/5504>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2013). *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. Disponible en: <http://www.latinamerica.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf>

Rosanvallon, P. (2011). *La nueva cuestión social. Repensar el Estado providencia*. Buenos Aires, Manantial.

# El proceso de armonización previsional y su impacto en la capacidad de protección en tres provincias seleccionadas<sup>1</sup>.

Javier Curcio

Fernando Falappa

Verónica Mossier

Universidad Nacional de General Sarmiento

**Eje temático:** Políticas sociales, viejos y nuevos derechos

## Introducción

El 6 de diciembre de 1999 se firmó un acuerdo entre el Estado nacional y las provincias llamado “Compromiso Federal para el Crecimiento y la Disciplina Fiscal”, el mismo fue ratificado por Ley Nacional N° 25.235. A partir de éste acuerdo el estado nacional se comprometió a financiar con recursos provenientes de rentas generales los déficit globales de las Cajas previsionales provinciales que no habían sido transferidas a la nación<sup>2</sup>, a cambio de este financiamiento las provincias se comprometieron a “armonizar” su legislación previsional con la del sistema nacional. La armonización consiste en la homogenización de los parámetros a partir de los cuales se determinan la cantidad de años aportes, el monto de las contribuciones, la edad de retiro, la forma de determinación del haber jubilatorio y/o de las pensiones y el mecanismo para la movilidad del haber de cada provincia con el sistema previsional nacional. Según lo establecía el convenio las provincias que adhiriesen tendrían 180 días para el cumplimiento de ese compromiso. Este proceso de armonización aún continúa vigente<sup>3</sup> con diferente recepción e impacto entre las provincias que adhirieron al mismo<sup>4</sup>.

101

Uno de los objetivos generales del proyecto de investigación en el que se inscribe este trabajo es el análisis de la capacidad diferencial de protección de los sistemas previsionales provinciales, entre sí y con relación al sistema nacional; por eso la pregunta que lo orienta es: ¿Cómo afecta el proceso de armonización previsional la *capacidad diferencial de protección social*<sup>5</sup> de las provincias de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén? La hipótesis preliminar con que pretendemos abordar este problema es que los avatares del proceso de armonización previsional en cada provincia así como las diferencias que revisten sus capacidades protectorias pueden ser explicados según el ejercicio de su autonomía política.<sup>6</sup>

Como primera aproximación al tema en este trabajo ofrecemos una apretada reseña histórica del proceso de armonización y su relación con la crisis previsional que lo precedió y los pactos fiscales que intentaron subsanarla. Estos aspectos serán observados en el marco del debate sobre federa

1 Proyecto PICT 883 (2014-2016): “La protección social a nivel territorial: análisis comparativo del sistema previsional y la Asignación Universal por hijo para Protección Social en provincias seleccionadas, 2004-2012” dirigido por Claudia Danani.

2 Cláusula décima de la Ley Nacional 25.235/99.

3 En el año 2000 por medio de la sanción de la ley 25.400 se prorrogó El Pacto Fiscal hasta el 31 de diciembre del 2005 o hasta tanto se aprobase una nueva ley de Coparticipación Federal de Impuestos. Por decreto del PEN N° 2.054 del 2010 se prorrogó el Pacto Fiscal y se hizo lo propio con sucesivas leyes hasta el 31 de diciembre del 2015.

4 El impacto ha sido distinto, en primer término porque también lo fueron las condiciones iniciales en que cada provincia accedió a los convenios, esto significa que el “costo” político, económico y social sea también diferencial dependiendo de esas condiciones en cada uno de las jurisdicciones provinciales.

5 Para una definición del concepto *de capacidad de protección* ver Danani y Hintze (2011).

6 No obstante aquí sólo podremos dejar planteada la cuestión sin abordar por el momento una especificación conceptual del término autonomía política.

lismo fiscal que involucra a la ley de coparticipación federal de 1988, los pactos fiscales de 1992 y 1993, así como la propia reforma constitucional de 1994. En segundo lugar, ponderaremos los resultados actuales de la protección previsional poniendo especial énfasis en los casos de Córdoba, Buenos Aires y Neuquén, con relación al sistema nacional. Dado el estadio preliminar en el que se encuentra esta investigación es necesario aclarar que no llegaremos aquí a ponderar la hipótesis general respecto a la relación entre autonomía política y capacidad diferencial de protección social de cada unidad subnacional, no obstante, intentaremos presentar algunas líneas de análisis que consideramos necesaria para la especificación y el abordaje de dicha afirmación.

## 1. El proceso de Armonización Previsional

Partimos destacando tres observaciones generales respecto al proceso de armonización que nos permitirán avanzar en la descripción y el análisis del mismo. La primera es que éste proceso no puede ser analizado con independencia de la reforma estructural que el Estado argentino emprendió a partir de la década de 1990. Es nuestra intención mostrar además, que la crisis del sistema previsional nacional estaba en el centro de la reforma del Estado y que desde sus orígenes la propuesta de reforma previsional interpelaba a los sistemas previsionales provinciales. No obstante, son pocos los análisis de las reformas de los sistemas previsionales provinciales y de las mutuas incidencias entre estos y el sistema previsional nacional. La segunda observación, es que mientras el proceso general de reforma del Estado tuvo como objetivo descentralizar la mayor cantidad de servicios públicos hacia el nivel subnacional -como sucedió con los servicios de educación, salud y asistencia social- en el ámbito previsional la propuesta fue la nacionalización de las cajas provinciales que redundó en mayor centralización. La tercera y más específica observación es que el proceso de armonización es consecuencia directa del escaso éxito de la reforma previsional.

102

Cabe aquí mencionar que uno de los debates centrales propiciados por el consenso de Washington fue la necesidad de descentralización política y administrativa de los estados federales con la justificación de que ésta traería aparejada mayor eficiencia y democratización de los servicios públicos. Por eso es que observamos que el objetivo de centralización del sistema previsional expresado en el proyecto de reforma de 1991, sostenido aún frente a la morigeración de la propuesta por parte del debate parlamentario de 1993 y plasmado en la nueva ley previsional de 1994, plantea una aparente paradoja. Sin embargo, la centralización proyectada guarda total coherencia con los principales objetivos del programa de reforma del Estado que fueron los de reducir costos, equilibrar cuentas fiscales, comprimir los déficits y promover el mercado de capitales para el ahorro y la inversión privada. Es en ese sentido que se coloca una cuarta cuestión que enhebra a las anteriores: la armonización previsional necesita ser analizada según la evolución de la Coparticipación Federal, los Pactos Fiscales y el debate presupuestario federal. Por eso, no obstante excede el espacio de este trabajo, es importante señalar que el punto de partida de este análisis debe ser la errática discusión presupuestaria que se remonta a la situación de bancarrota económica e institucional del retorno a la democracia de 1983. Pues, esa crisis que recorre más de tres décadas es la que hace que aún hoy el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) gobierne la federación sin respetar la ley de presupuesto y que la articulación presupuestaria entre el Estado nacional y las provincias se rija por la renovación periódica de adendas a una ley vencida en 1989 y a un mandato constitucional desconocido que tenía plazo perentorio para 1996<sup>7</sup>.

7 Ley N° 23548, de Coparticipación Federal de Impuestos se sancionó en 1988, como régimen transitorio (debía durar un año). En 1994, la reforma constitucional estableció como mandato que para finales de 1996 se debía tener aprobado un nuevo régimen fiscal federal, el incumplimiento de esta cláusula constitucional deja en claro que la ley de coparticipación constituye un serio problema institucional, pues se trata de la redistribución y el reparto jurisdiccional de los recursos económicos que redundó en la afectación del poder político de los líderes provinciales. En consecuencia, los problemas de este incumplimiento no son solo económicos sino también políticos-institucionales afectando directamente el funcionamiento de la república democrática, al respecto ver Capello y Galassi, (2009: 17)

## 2. Crisis fiscal y reforma del Sistema Previsional

Como fue mencionado, la transferencia trunca de las Cajas provinciales en el marco de la reforma previsional y los pactos fiscales I y II es el origen del proceso de armonización y representa para nosotros la parte menos estudiadas del escaso éxito de la reforma previsional propuesta. Es consenso en el ámbito académico que la seguridad social argentina (esencialmente, los seguros de vejez que denominamos “sistema previsional” y los seguros de salud que llamamos “obras sociales”) adoleció históricamente de coherencia institucional y de previsión financiera<sup>8</sup>. Constituida en su origen por la multiplicación de un conjunto de cajas de jubilaciones y pensiones, así como por el desarrollo espontáneo de fondos solidarios para gastos de salud, su unificación provino de las dictaduras militares, como medida de urgencia frente a la degradación de los equilibrios financieros. Esta unificación no fue gratuita ni estuvo inspirada por objetivos solidarios o universales. En el caso particular del sistema previsional, buscó paliar la responsabilidad pública sobre su bancarrota y facilitó el uso de los fondos para las oscilantes finanzas estatales. A los históricos problemas de evasión fiscal, uso irracional de los recursos por parte del Estado, creciente flexibilidad en los criterios de asignación de beneficios y consecuentes desajustes de los criterios técnicos actuariales de sistematización de los fondos, se sumaron en los años ‘90 los efectos del deterioro del mercado de trabajo. El principal motivo de los desequilibrios, estuvo originado en el uso político coyuntural de los arreglos institucionales de seguridad social. Las cajas y sus beneficios fueron usados como modo de obtener apoyo político y como estrategia de financiamiento coyuntural del Estado. La crisis financiera del sistema fue producto del efecto combinado de la caída del empleo y de los ingresos, del manejo irresponsable de los fondos; y de una legislación que reducía los ingresos y aumentaba los egresos del sistema. El crecimiento de la importancia del déficit previsional sobre las finanzas públicas fue uno de los asuntos más complejos que debió enfrentar el gobierno de la transición democrática y, consecuentemente también, el gobierno de Carlos Menem. En los años ‘80 el aporte público ya representó entre un 20 y un 30 % de las necesidades del sistema.

103

Finalmente, en 1991, el gobierno presentó un proyecto de reforma previsional inspirado en el modelo chileno, entonces aún percibido como exitoso<sup>9</sup>. El cambio apuntaba a tres objetivos. Primero, se le quitaba al Estado un mecanismo de autofinanciamiento que facilitaba la irresponsabilidad y terminaba siendo sumamente oneroso. Segundo, se resguardaban los aportes de los cotizantes de su “socialización forzosa”, afianzando el principio de la propiedad individual, aún a expensas de los componentes de solidaridad intergeneracional o intersectorial. Tercero, estas cuentas individuales, en las futuras agencias Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJPs), podían generar un ahorro que sería invertido dentro del circuito financiero local para apoyar el despegue económico. El proyecto del gobierno sufrió una fuerte oposición y fue objeto de largas controversias y negociaciones, siendo aprobado recién a finales de 1993 y puesto en funcionamiento a mediados de 1994, aunque con grandes modificaciones. Se transformó en un sistema de dos partes relativamente independientes: la privada, incluyendo la autorización para la creación de empresas administradoras de fondos a los bancos públicos y la posibilidad de los propios sindicatos de participar en estas empresas; y la estatal que continuaba siendo un sistema de reparto formado por las personas que no deseasen pasar al sistema privado<sup>10</sup>. Por último, se elevaron las edades de jubilación y se dictaron leyes suspendiendo los juicios contra el Estado, ambas medidas con el fin de frenar el drenaje fiscal que los déficits estaban representando.

8 Ver: Arza, C. (2010), Alonso, G. (2000), Belmartino, S.(2005 a y b), Feldman, Golberg e Isuani (1988),Grassi, E.(2003)

9 Los trabajadores depositarían sus aportes en cuentas individuales, administradas por empresas privadas, administradoras de los fondos previsionales, que competirían entre sí, dentro de marcos regulados por ley (los llamados “cuasimercados”) para otorgar mayores retornos a sus ahorristas. El sistema público permanecería abierto para transferir los montos adeudados a los individuos que ya registrasen aportes, y se cerraría cuando el último jubilado del sistema desapareciese.

10 Luego de la negociación parlamentaria, el Estado asumió el sostenimiento de un piso de ingresos llamado prestación básica universal (PBU) para ambos sistemas y las pensiones de aquellos ciudadanos mayores de setenta años que nunca hubiesen contribuido

En poco tiempo la reforma fue considerada un fracaso por partidarios y detractores. En primer lugar, porque el desconocimiento del Estado de las deudas previsionales fue considerado por la población como abusivo y confiscatorio. En segundo lugar, porque el desdoblamiento del sistema no resolvió el problema inmediato de la deuda previsional que el Estado estaba afrontando desde los años '80. En tercer lugar, porque los desequilibrios de la macroeconomía argentina hicieron que los resultados financieros de los fondos de las AFJPs fuesen poco significativos, incluso negativos. Por esas razones y la propia decadencia del empleo formal asalariado, los montos volcados por el sistema al circuito financiero local fueron notoriamente exigüos y, en términos comparativos, de administración muy costosa, dadas las onerosas comisiones que cobraban estas empresas. Por último, el nuevo criterio de prestación jubilatoria eliminó el componente redistributivo de solidaridad intergeneracional que, aunque marginal, caracterizaba al sistema público, y que implicaba una reducción relativa, en la etapa de retiro, de las desigualdades de ingreso de la vida activa.

Durante los años '90 la seguridad social acompañó, así, el proceso de disolución de la regulación tutelar de las relaciones salariales. Como sistema de protección social, ésta ya no tendía hacia la homogeneización de la condición salarial con esquemas redistributivos de solidaridad intergeneracional, intersectorial o interclases. Los escasos componentes solidarios o redistributivos arriba mencionados pasaron a ocupar un lugar marginal e incluso cuestionado dentro de los diferentes dispositivos de seguridad social<sup>11</sup>. Así aquel sistema que aparecía como neutral desde el punto de vista distributivo, potenciaba la heterogeneidad de ingresos, contribuyendo a la segmentación de las condiciones de vida y la fragmentación de los vectores de integración social.<sup>12</sup>

Las cajas provinciales subsistieron, o resistieron, consolidando protecciones particulares para los empleados públicos provinciales. Sin embargo el déficit fiscal ofició de síntoma de esa dificultad. Como señala Grassi “los distintos ámbitos del Estado tienen diferentes papel y poder en la definición del problema fiscal y en la determinación de la distribución de los recursos... el propio Congreso de la Nación... y los gobiernos provinciales [favorecieron] el entretejido de relaciones de clientelismo político en este nivel, conformando una estructuración espuria del federalismo argentino.” (Grassi, E. 2003:61-2)

Dado el estado de situación descripto hacia finales de los '80 y principio de la década de 1990, fueron varias las reformas que se llevaron a cabo, las mismas estuvieron orientadas, entre otras, a: consagrar un espacio de articulación entre la Nación y las provincias vinculado al tema previsional<sup>13</sup>; fortalecer las arcas financieras del sistema por medio del incremento de las contribuciones

11 Así, hasta la reforma previsional del año 2008, el sistema fue transformándose en un conjunto de mecanismos de gestión de ahorros y seguros individuales

12 Para este punto y hasta aquí seguimos la elaboración realizada en Falappa y Andrenacci (2008: 69-72)

13 Para ello se crea el **Consejo Federal de Previsión Social (CO.FE.PRES)**, por medio de la Ley Nacional **23.900**, aprobada el 19 de octubre de 1990. El Art. 1° de esta ley establece que el Consejo tiene como misión la de “asesorar, estudiar e investigar los aspectos de la política previsional del país que comprometa la acción conjunta de las provincias, de la Nación y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires” mientras que el inciso primero del artículo 4° de la ley establece que tiene como función estudiar las políticas y acciones previsionales que favorezcan un armónico desenvolvimiento entre el sistema previsional Nacional y los regímenes provinciales de previsión social elaborando proyectos **tendientes a la unidad normativa conceptual**. En la Argentina el antecedente inmediato a la existencia de un espacio de estas características data de la época del presidente Arturo Frondizi. Entre 1959 y 1968 funcionó el Consejo Federal de Seguridad Social (CO.FE.SE), las publicaciones del CO.FE.SE fueron coordinadas durante esos años por intelectuales destacados del derecho de la seguridad social, como Eduardo Stafforini, quien fuera funcionario de la Secretaría de Trabajo y Previsión durante el gobierno de Perón y José María Goñi Moreno, un referente en temas previsionales. Este consejo funcionó entre 1959 y 1968 como un órgano interprovincial encargado de diseñar la política de seguridad social (Dvoskin, D: 2015). En cuanto a las propuestas provenientes de este Consejo, según Dvoskin, el COFESE *no se propone una unificación organizativa sino, por el contrario, la unificación de criterios manteniendo la fragmentación institucional, a partir del argumento de la autonomía. De fondo, la principal preocupación en el plano organizativo se encuentra en la*



patronales y tributarias<sup>14</sup>, saldar las deudas previsionales contraídas en el periodo anterior<sup>15</sup>, centraliza los fondos asociados a la seguridad social. Por medio del decreto 2.284 del 31 de octubre de 1991, se estableció la disolución del Instituto Nacional de Previsión Social y se creó el Sistema Único de Seguridad Social (SUSS) –dependiente del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación– que tuvo a su cargo todas las funciones y objetivos que fueran competencia del INPS y de las Cajas de Asignaciones Familiares, también disueltas (Curcio, J: 2014 y Falappa, F y Mossier, V: 2014)<sup>16</sup>

Sin embargo, la crisis financiera del sistema previsional lo tornó más dependiente de los recursos tributarios. En cifras aproximadas, como referimos para 1990 los recursos del régimen previsional estaban compuestos en un 25% de dineros fiscales y un 75% por aportes y contribuciones obrero patronales, mientras que al finalizar la década esta proporción se revierte 68% y 30% respectivamente (Roca, E: 2001). Esta creciente dependencia del sistema previsional nacional respecto al régimen tributario no puede ser explicada sin atender a la importancia que tuvieron los dos primeros pactos fiscales, así como la posterior incidencia en la propia reforma previsional.

Durante la década de 1990, entre el Estado nacional y las provincias se firmaron diversos acuerdos que contemplaron dentro de los mismos algunos puntos vinculados con el sistema previsional y que condiciona hasta la actualidad la relación entre las Provincias y el Estado Nacional<sup>17</sup>. A continuación reseñaremos el proceso a partir del cual se firman los diversos Pactos Fiscales y su vínculo con la reforma posterior del sistema previsional.

El 12 de agosto de 1992 se concreta el primer Pacto Fiscal entre la Nación y las Provincias y ratificado por la ley 24130. A partir de este acuerdo se habilita al Estado nacional, a retener a partir del 1° de septiembre de ese año, un 15% de la masa de impuestos coparticipables previstas en el art. 2° de la Ley de coparticipación federal<sup>18</sup>, más una suma fija de 43,8 millones de pesos mensuales

---

*distribución de facultades entre los órdenes públicos nacional y provincial. Sin embargo, también es posible interpretar que es la conformación institucional del COFESES lo que lleva a rechazar la unificación del sistema: en tanto se constituye por los gobiernos provinciales, no puede rechazar la autonomía que buscan mantener éstos y la capacidad de acción en materia de seguridad social. Con la llegada de Onganía y la creación del gran Ministerio de Bienestar Social el COFESE fue disuelto.*

14 La ley 23966 del 15 de agosto de 1991 incrementó las contribuciones patronales y destinó al Régimen Nacional de Previsión Social el 11% del producido del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya alícuota se estableció en el 18%, incrementándose al 27% en los casos de venta de gas, energía eléctrica y aguas reguladas por medidor.

15 El 21 de agosto de 1991 se sanciona la Ley 23.982 de Consolidación de Pasivos Previsionales, que indujo a los beneficiarios a aceptar el pago de parte de sus haberes devengados mediante títulos públicos (los denominados BOCONes).

16 Para Carlos Chébez, el gobierno consiguió instrumentar “el viejo anhelo gubernamental de controlar bajo un único sistema centralizado la totalidad de los aportes de la seguridad social y en forma especial los de las OOSS y los de AAFP”. No obstante, el proceso de unificación no había terminado y ese mismo gobierno dio marcha atrás con el control de los fondos de las Obras Sociales (Falappa, F. y Mossier, V. 2014: 225)

17 Aníbal Berteza (2010) afirma que los diversos Pactos y Acuerdos fueron prorrogados de manera “encadenada” a través de diferentes leyes, decretos y acuerdos que no todas las provincias ratificaron y eso dio lugar a la generación de un mapa asimétrico en el cumplimiento de obligaciones tributarias a cargo de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires lo cual ha dado lugar a reclamos de los contribuyentes en sedes administrativas y judicial. Después del 2002 tras el abandono del régimen de convertibilidad muchas jurisdicciones volvieron a gravar aquellas actividades o materias que habían declarado exentas o con el régimen de “alícuota cero”. Paralelamente todas las jurisdicciones continuaron aportando al sistema de seguridad social nacional el porcentaje del 15% de la masa coparticipable. Para el autor, los compromisos asumidos por nación y las provincias a través de las prórrogas sucesivas del Pacto Fiscal no están siendo cumplidos. El autor afirma: “Los pactos se cumplen o se denuncian, no es admisible su incumplimiento total ni parcial.” (2010:17)

18 Ley N° 23548, de Coparticipación Federal de Impuestos se sancionó en 1988, como régimen transitorio (debía durar un año). En 1994, la reforma constitucional estableció como mandato que para finales de 1996 se debía tener probado un nuevo régimen fiscal federal, el incumplimiento de esta cláusula constitucional deja en claro que lo de la ley de coparticipación constituye un serio problema institucional, pues se trata de la redistribución y el reparto jurisdiccional del dinero y por lo tanto del poder político. En consecuencia, los problemas de este incumplimiento no son

de la masa coparticipable definida en la ley de coparticipación Federal, con el fin de sostener el pago de las obligaciones previsionales nacionales y otros gastos operativos que resultasen necesarios. Como contrapartida “del esfuerzo que hacían las provincias y para evitar el desequilibrio fiscal involuntario”, el Estado Nacional garantizaba a las provincias un ingreso mensual mínimo de 725.000.000 pesos correspondiente al régimen de la Ley de Coparticipación Federal. (Balbo, 2014)

Un año después, se firmó el llamado Pacto Fiscal II: “Pacto fiscal para el Empleo, la producción y el crecimiento”<sup>19</sup>. A partir de este Acuerdo, el Estado nacional acepta la transferencia de las Cajas Previsionales provinciales<sup>20</sup>, respetando los derechos adquiridos de los jubilados y pensionados provinciales. Esas transferencias se realizaron a partir de la suscripción de acuerdos específicos con las provincias interesadas<sup>21</sup>. Esta cláusula se encontraba en total sintonía con el programa de reforma del sistema previsional nacional.<sup>22</sup>

Para 1996, en el marco del proceso de reforma del Estado, la Argentina, adscribe a un contrato de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para la ejecución del **Programa Sectorial de Reforma de las Cajas Previsionales Provinciales**<sup>23</sup>, por un monto de 640 millones de dólares, a 15 años y cuyo desembolso se realizaría en tres tramos en un periodo máximo de dos años. El organismo ejecutor fue el Ministerio de Economía y Servicios Públicos y la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). A poco tiempo de haber concretado la reforma del sistema previsional y en el marco de un proceso un tanto retrasado en el traspaso de las Caja de Previsionales Provinciales el objetivo central de este programa estuvo puesto en fortalecer el mercado de capitales al permitir que los empleados públicos provinciales pudieran incorporarse al sistema de las AFJP. Los objetivos centrales del programa sectorial de reforma son copiados in extenso:

- 1) *fortalecer el marco institucional del sistema previsional y consolidar la reforma a nivel nacional, promoviendo primero una mayor equidad al homogeneizar la normativa y su aplicación y en segundo lugar apoyando el desarrollo del mercado de capitales, estimulando el ahorro y la inversión privada al permitir que los empleados provinciales incorporarse al sistema de las AFJP.*
- 2) *Apoyar el logro del equilibrio fiscal provincial disminuyendo el impacto que tienen los déficits de las Cajas Previsionales provinciales en las finanzas provinciales.*
- 3) *Apoyar el fortalecimiento de la administración y controles de la ANSES para prevenir el fraude y la evasión.* (BID, 1996: 2)

---

solo económico fiscales sino también políticos-institucionales afectando directamente el funcionamiento de la república democrática (Capello y Galassi, 2009: 17)

19 Decreto 1807/93. B.O 2/9/1993

20 Con excepción de las Cajas Profesionales que prevé el artículo 56 de la Ley N° 18.038 (t.o.1980)

21 Al iniciarse la reforma al sistema previsional nacional, los organismos de previsión provinciales presentaban una situación de déficit de caja generalizado, generando fuertes desequilibrios fiscales, tanto a nivel provincial como consolidado del sector público. Sólo las provincias jóvenes como Chubut, Neuquén y La Pampa, presentaban sistemas con tendencia al equilibrio. La Provincia de Buenos Aires, sin considerar el sistema de jubilaciones y pensiones policiales, presentaba un mejoramiento transitorio de su situación a raíz de la transferencia a la provincia de más 84.000 activos de la educación pública nacional, pero con una situación actuarial problemática hacia futuro (BID, 1996)

22 El “Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones” (SIJP), fue sancionado en octubre de 1993 por el congreso Nacional a partir de la Ley 24.241/93.

23 Decreto Nacional 1438, del 11 de diciembre de 1996.

El programa estipulaba que cada uno de los desembolsos del dinero por parte de los organismos del BID y el BM estarían justificados con la transferencias de las Cajas previsionales provinciales a la ANSES, condicionados por el mantenimiento de un marco macroeconómico satisfactorio y el cumplimiento de las reformas de estado. El programa procuraba para el largo plazo una reducción del déficit fiscal consolidado y una mejora en los niveles de inversión “considerando que una parte importante de las reservas de previsión social serían administradas con criterios de mercado” (BID, 1996:3) El programa también alertaba sobre el posible riesgo de que las provincias no llevaran a cabo las transferencias de sus cajas.

Entre 1994 y 1997 sólo diez de las veintitrés provincias existentes en ese momento y la Ciudad de Buenos Aires accedieron a transferir sus regímenes<sup>24</sup>. Esas transferencias implicaron para los gobiernos provinciales la cesión de una responsabilidad institucional que les impuso un menú de costos y beneficios. Entre los costos podemos mencionar: reducción de la responsabilidad política en sí misma, reducción de puestos de trabajo de la administración pública provincial, pérdida de la disposición de un fondo de capital financiero autóctono, pérdida de la potencial fidelización de la población protegida. Los posibles beneficios eran la transferencia de un conjunto de responsabilidades que resultaban o podrían resultar críticas para las provincias: como la responsabilidad administrativa de gestión de los sistemas previsionales, las transferencias de la responsabilidad sobre el ajuste del sistema en términos de requisitos y beneficios, las transferencias de las deudas previsionales y la búsqueda de la compensación presupuestaria por la pérdida de recursos coparticipables según lo previsto en los pactos fiscales. A partir de esas adhesiones específicas realizadas entre las provincias y la Nación, estas delegaron la potestad de legislar en materia previsional extinguiendo sus regímenes. También eliminaron de ese modo las diferencias existentes entre las poblaciones protegidas.

Hacia finales de la década de 1990 la situación económica de las provincias resultaba preocupante, los reclamos de los gobernadores que no habían transferidos sus cajas previsionales se había convertido en una constante, era evidente que la redistribución tributaria hacia las provincias había operado a partir de las continuas prorrogas del Pacto Fiscal II y que a eso se sumaba el incumplimiento constitucional de contar con una nueva ley de Coparticipación Federal antes de finales del 1996<sup>25</sup>. Por ese motivo, el 6 de diciembre de 1999 en la sede del Consejo Federal de Inversiones en la Ciudad de Buenos Aires, se realizó una reunión de mandatarios provinciales en ejercicio y electos con funcionarios del gobierno nacional. Suscribieron un nuevo Pacto Federal, conocido como Compromiso Federal, el mismo fue ratificado por la ley 25235/99 y la 25.400/00. Este acuerdo estipuló la posibilidad de “armonizar la normativa previsional provincial” a cambio de que el Estado Nacional se hiciera cargo de los déficits previsionales que estas cajas presentaban.<sup>26</sup>

24 Las provincias fueron Catamarca, Mendoza, Jujuy, La Rioja, San Juan, San Luis, Santiago del Estero, Salta, Río Negro y Tucumán, el conjunto se completaba con la Ciudad de Buenos Aires que hasta ese momento no gozaba de autonomía política, su gobierno dependía del PEN.

25 Según algunos especialistas la referida Ley de Coparticipación de 1988 es el *régimen transitorio* más permanente que existe en la Argentina, pues estipulaba una vigencia de un año y ha subsistido por más de 25 años, transformándose en un verdadero laberinto normativo de difícil interpretación e improbable cumplimiento; además entre 1992 y 2002, la Nación y las Provincias suscribieron seis acuerdos y se reformó una vez la Constitución Nacional, al respecto ver Balbo (2014) y Mercuri (2013)

26 El art. 12 de la ley 25235/99 de Compromiso Federal, estipuló claramente las bases de este compromiso estableciéndose que: *El Estado Nacional financiará con recursos provenientes de Rentas Generales los déficits globales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos hasta la fecha del presente convenio en función de los regímenes actualmente vigentes; como los de aquellos sistemas que arrojen déficit previsional originados en forma individual (personal civil, docente, policial, etc). Las cajas continuarán administradas por las respectivas provincias, si así lo desearan o cláusulas constitucionales impidieran su transferencia, quienes armonizarán en un plazo de 180 días sus sistemas integrados de jubilaciones y pensiones para sus beneficiarios futuros en función de las pautas nacionales en cuanto al régimen de aportes y contribuciones, así como de los requisitos para acceder a beneficios en el futuro. Sin perjuicio de ello las provincias podrán constituir fondos compensadores para determinadas situaciones especiales asignándoles recursos específicos, por vía legal y con administración a cargo de la respectiva caja. El Estado Nacional financiará los déficits en forma escalonada y acumulativa en los siguientes porcentajes: para el año 2000 el 5%, el 2001 el 20%*

En el transcurso de la década del 2000 diez provincias asignaron este tipo de convenios, el *cuadro 1* nos muestra el resultado del proceso de transferencia y armonización. Mucho de los gobiernos que asignaron los convenios sufrieron las críticas de la oposición política y la resistencia sectorial de los diferentes sindicatos de empleados estatales. Además, las discrepancias normativas para los diferentes sectores de población protegida son numerosas y trascienden a los organismos previsionales provinciales constituyéndose en argumentos a favor del particularismo.<sup>27</sup>

**Cuadro 1:** Síntesis de los resultados del proceso de transferencias de las Cajas previsionales y estado de las Cajas en relación al proceso de Armonización.

Jurisdicciones con Regímenes Previsionales Transferidos (11)	Jurisdicciones con Regímenes No Transferidos (13)	
	En proceso de Armonización (10)	Sin Armonización (3)
Prov. de Catamarca, Prov. de Santiago del Estero, Prov. de Jujuy, Prov. de Mendoza, Prov. de San Juan, Prov. de Salta, Prov. de La Rioja, Prov. de Río Negro, Prov. de Tucumán, Prov. de San Luis, Ciudad de Bs. As.	Prov. de Buenos Aires, Prov. de Córdoba, Prov. de Chaco, Prov. de Entre Ríos, Prov. de Formosa, Prov. de La Pampa, Prov. de Misiones, Prov. de Santa Cruz, Prov. De Santa Fe, Prov. de Corrientes	Prov. de Chubut  Prov. de Neuquén  Prov. de Tierra del Fuego

Elaboración propia actualizando a Cetrángolo, O. y Curcio, J., (2003)

Como venimos viendo el proceso de armonización normativa de los regímenes previsionales ha sido dispar, no solo porque no han adherido al mismo la totalidad de provincias cuyas cajas no fueron transferidas o porque lo hayan concretado en momentos diferentes, sino porque además el grado de homogenización con la normativa nacional alcanzado por los regímenes provinciales que asignaron el convenio también es diferente. Por eso, la distinción entre provincias que han firmado convenio de armonización y aquellas que no lo han hecho no es indicativa del estado

*del déficit anual del sistema previsional de cada provincia. A tal efecto se sancionarán los Convenios correspondientes entre el Estado Nacional y cada Gobierno Provincial, que contemplarán una auditoría completa de la situación preexistente. En caso de prorrogarse los pactos fiscales o de dictarse la nueva ley a partir del vencimiento del presente se completará hasta llegar al 100% la atención por parte del Estado Nacional de los déficits fiscales de los sistemas previsionales provinciales no transferidos, en los tres años subsiguientes.* (nuestro resaltado)

27 No solo se trata de la heterogeneidad normativa sino que ello es una muestra de la falta de integralidad y fragmentación institucional de nuestro sistema. Actualmente, **existen más de 140 regímenes previsionales** independientes del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), entre los que se encuentran 13 Caja y/o institutos de previsión provinciales, 22 cajas previsionales municipales, 75 cajas de previsión para profesionales provinciales, 24 cajas complementarias compensatorias, 4 regímenes especiales, cajas de previsión para empleados de Bancos provinciales, regímenes especiales para el personal policial de provincias, y el Instituto de Ayuda Financiera (IAF) destinada a las Fuerzas Armadas y personal de organismos de seguridad (Prefectura, Gendarmería, Servicio Penitenciario Nacional) (García Rapp, 2004).

de situación de sus cajas ni de los motivos que impulsaron o puedan impulsar a sus gobiernos a iniciarlos. Por otra parte, el criterio por el que se ofrecen los convenios de armonización sigue siendo el de asistencia financiera a las provincias, aspecto que sigue poniendo en segundo plano la cuestión de la igualdad de protección previsional.<sup>28</sup>

Finalmente aunque la normativa para la suscripción de convenios de armonización se encuentra vigente, prorrogas mediante, hasta diciembre del 2015, la información disponible indica que su funcionamiento está detenido y los convenios paralizados desde finales del año 2011. Frente a la situación deficitaria de sus cajas previsionales algunas provincias se han planteado reformas y han vuelto a poner en la agenda la cuestión de la armonización. No obstante, su proceso parece evidenciar elevados costos políticos para los ejecutivos provinciales. Acudir a la asistencia financiera del Estado nacional pone a las provincias a cumplir con la contraparte de reformar sus sistemas previsionales que por lo general es rechazado por los sindicatos de trabajadores públicos y por las organizaciones de jubilados. Varias provincias están siendo atravesadas por decisiones de este tenor<sup>29</sup>. Asumir la situación por medio de sus propias arcas, ha resultado ser una salida que no todas las provincias están en condiciones de realizar. En el caso de Neuquén, por ejemplo el Estado Provincial al salido a cubrir un déficit creciente sin necesidad de solicitar asistencia financiera. Sin embargo otras, como el caso de Córdoba, Santa Fe y, con un menor grado de confrontación Buenos Aires, han puesto en la agenda la cuestión de la retención del 15% de la coparticipación federal que se destina para el financiamiento del sistema previsional nacional, reclamando su devolución.

### 3. Resultados de la armonización previsional en términos de condiciones y requisitos

En este apartado ponderaremos los resultados actuales de la protección previsional provincial destacando los casos de Córdoba, Buenos Aires y Neuquén con relación al sistema nacional. Estas tres provincias constituyen una muestra parcial del desarrollo dispar del proceso de armonización previsional hasta aquí reseñado. Neuquén es una de las que no ha convenido con Nación acuerdos para la armonización o la transferencia financiera para el sostenimiento del déficit. Córdoba firmó cuatro convenios de armonización entre el 2000 y el 2008<sup>30</sup> y Buenos Aires ha firmado uno

---

28 Un informante clave nos refirió: (Entrevista, Daniel Elías, presidente del COFEPRES, 2014) *“Recuerdo que cuando yo asumí [la presidencia de la Caja de jubilaciones y pensiones de Entre Ríos] le dije a mi gobernador: tenemos que firmar el convenio, así que el primer convenio lo armé yo [refiere el primer al primer convenio de armonización asignado por la provincia de Entre Ríos]. La crítica en relación a los convenios de armonización es que constituyen un escenario de negociación de recursos, vos no puedes construir un sistema integrado con esa ingeniería”*. Por otra parte, Elías se detiene en el análisis del criterio que utiliza el plan de armonización para la asistencia financiera a los sistemas previsionales provinciales. Y afirma que *“el indicador para la asistencia del gobierno nacional (el déficit) no es serio; el déficit de las cajas para los estatales puede ser un indicador que tenga distintas causas, pero no puede ser utilizado como una unidad de medida para el financiamiento y/o la asistencia financiera de Nación a las Provincias. No es justo. “El COFEPRES tiene límites. Tenemos un proyecto para otra propuesta de plan de armonización”*, pero dice que también saben que el COFEPRES no puede asumir una síntesis de las distintas posiciones que hay al respecto. Por ejemplo las provincias de Córdoba y Santa Fe serían contrarias a esta propuesta a firma que *hay que respetar las políticas de cada provincia*.

29 El diario *Tiempo Sur* de Santa Cruz, titula: *La reforma o “armonización” previsional que nadie quiere discutir en Santa Cruz*, (<http://www.tiemposur.com.ar/nota/75882-la-reforma...>; septiembre de 2014); *El Diario de La Pampa*, titula: *Rechazo de gremios y jubilados a la armonización previsional*, (<http://www.eldiariodelapampa.com.ar/index.php/locales/267-rechazo...>; junio de 2015); el diario *La voz del Chaco*, titula *Tenemos que seguir pagando jubilaciones con nuestra propia espalda*, ([http://www.diariolavozdelchaco.com/notix/noticia/16499\\_-tenemos...](http://www.diariolavozdelchaco.com/notix/noticia/16499_-tenemos...); agosto del 2015), esta nota destaca que el sindicato Asociación de Trabajadores del Estado reivindicó la enmienda impulsada el 4 de noviembre de 2009 por las entidades gremiales, «para dar definitivamente por tierra el traspaso de la caja jubilatoria a la Nación, con la desaparición lisa y llana de los derechos previsionales chaqueños».

30 El primer convenio es del 13 de noviembre del 2000, y lleva el N° 246 y fue ratificado por la provincia por medio de la ley N° 8911 el 27 de diciembre del mismo año. El segundo convenio es firmado dos años después, el 13 de diciembre del 2002 por medio del Decreto N° 83 y ratificado por Ley Provincial N° 9075. El 16 de septiembre de 2008 se firma el tercer convenio de armonización previsional N° 90/08, ratificado por ley provincial N° 9562 y pasado el año, en diciembre del 2009 se firma el último convenio de armonización previsional, N° 80.

en el 2004<sup>31</sup>, aunque el mismo no fue ratificado a nivel de la legislatura provincial eso no fue óbice para que recibiese varios desembolsos previstos en el convenio<sup>32</sup>.

En lo que respecta a los requisitos de acceso a las prestaciones, sólo en 5 de las 13 cajas previsionales no transferidas imponen a sus afiliados iguales exigencias de edad jubilatoria que las que se aplican en el sistema nacional (60 y 65 años para mujeres y varones, respectivamente). Córdoba fue una de las provincias que armonizó este criterio<sup>33</sup>, mientras que en la provincia de Buenos Aires los varones pueden acceder a la jubilación también con 60 años. Por su parte Neuquén, exige a sus afiliados una edad muy por debajo del resto de los sistemas, 55 años para las mujeres y 60 para los varones. Cabe aclarar que en todas las provincias no transferidas así como en el sistema nacional la edad de retiro del personal policial no tiene límites de edad, depende sólo de los años de servicio. Por su parte, en general, todos los sistemas tienen menor requisito para las edades de retiros del personal docente (Ver cuadro 1).

La situación más homogénea entre los sistemas es el requisito de cantidad de años de servicios con aportes; tanto el nacional como la mayoría de los sistemas provinciales (11 sobre 13) exigen un mínimo de 30 años de servicios con aportes, Buenos Aires es el único sistema que exige 35 años, tanto para varones como para mujeres, mientras que Neuquén y Córdoba se encuentran en consonancia con el sistema nacional (Ver cuadro 2)

**Cuadro 1: requisitos de acceso a las prestaciones**

Provincia/Régimen	General	Policial	Docente
Bs.As	60 años	Sin límite	50 años
Chaco	60 años	Sin límite	Sin límite
Córdoba	65/60 años	Sin límite	60/57 años
Entre Ríos	62/57 años	Sin límite	57/53 años
Neuquén	60/55 años	Sin límite	55/52 años
Santa Cruz	Sin límite	Sin límite	Sin límite
Santa Fe	65/60 años	Sin límite	60/57 años
SIPA	65/60 años	Sin límite	60/57 años

**Cuadro 2: Requisitos de años de aportes**

Provincia/Régimen	General	Policial	Docente
Bs.As	35 años	35 años	25 años
Chaco	30 años	30 años	30 años
Córdoba	30 años	30/25 años	25 años
Entre Ríos	30 años	32/30 años	25 años
Neuquén	30 años	30/25 años	25 años
Santa Cruz	30/28 años	30/25 años	25 años
Santa Fe	30 años	30 años	30 años
SIPA	30 años	30/25 años	25 años

Con respecto al cálculo del haber inicial, el sistema nacional contempla una fórmula que combina la Prestación Básica Universal (monto actualizable por movilidad del fondo previsional que no depende de los años de aporte ni de los niveles de salario devengados durante el ciclo de vida laboral) y un porcentaje (el 45%<sup>34</sup>) del promedio de las últimas 120 remuneraciones actualizadas. Este criterio ha resultado ser uno de los más resistidos en los procesos de armonización y es uno de los grandes límites para la homogeneización las normativas provinciales con la nacional. Los sistemas previsionales provinciales se atienen a cálculos basados en porcentaje de los salario en actividad que oscila entre el 70% y el 88%, del promedio de las remuneraciones. Sólo en 7 jurisdicciones ga-

31 Convenio de armonización previsional N° 400.

32 Para detalles de los montos de las transferencias desde el 2004 hasta el 2010 Ver (Bertranou, F., Cetrangolo, O., Grushka, C., y Casanova, L., 2011)

33 Hasta 1996, las edades de retiro del sistema previsional cordobés estaban establecidas en 55 para las mujeres y 58 para los hombres.

34 Es el 1,5% por cada año de servicio con aporte, con un máximo de hasta 35 años, con lo que el porcentaje a aplicar sobre el promedio de remuneraciones será de 45% si los años aportados son 30 años (el mínimo exigido), moviéndose a un máximo de 52,5% si se consideran 35 años de aportes (Informe Anual de la Caja de Jubilaciones, Pensiones y retiro de Córdoba, 2013, Pp 37).

rantiza un mínimo el equivalente al 82% del salario de referencia de la actividad alcanzada al momento de retiro y en todos los casos las diferencias surgen de la longitud del periodo de actividad considerado para la base del cálculo. En la mitad de los casos se toma como referencia un período similar o mayor al que contempla la normativa nacional que son los 120 últimos meses trabajados. En ese sentido Córdoba extendió el período de referencia a las 48 últimas remuneraciones, mientras que Buenos Aires y Neuquén lo mantienen en 36 meses (Ver cuadro 3)

En cuanto a las reglas para la movilidad de los haberes, también evidencian fuertes resistencias para la homogenización normativa. A partir del año 2008, en el sistema nacional aplica un índice semestral de actualización, en los meses de marzo y septiembre de cada año, cuya variación se calcula según la evolución de los salarios de los aportantes al SIPA y de los recursos tributarios dirigidos al financiamiento de la seguridad social nacional. En las provincias no transferidas la regla de movilidad está estrechamente ligada a la evolución de los salarios de los aportantes al régimen, reconociendo aumentos a los pasivos en forma automática cada vez que tienen aumento los activos, sin embargo, existen diferencias en cuanto a la metodología utilizada para determinar dichos porcentaje. En la mayoría de los casos la metodología adoptada es la “movilidad por cargo”, esto es, que el pasivo cobra una fracción del salario que cobraría si siguiese en actividad. En las restantes provincias se aplica movilidad por índices de salarios, que implica que los haberes se ajustan en función de la evolución de la remuneración media de la repartición o sector en el cual se desempeñó el beneficiario en su ciclo laboral. (Ver cuadro 3).

**Cuadro 3: Determinación del haber y la movilidad de las prestaciones**

Sistema	Determinación del haber	Movilidad de las prestaciones
SIPA	Prestación Básica Universal + Prestación Compensatoria (1.5% por cada año de servicios con aportes al SIPA, hasta un máximo de 35 años, por el promedio de las remuneraciones sujetas a aportes actualizadas y percibidas durante el período de 10 años inmediatamente anteriores al cese de servicios).	Índice semestral calculado como el promedio simple entre la variabilidad de los recursos tributarios por beneficio de ANSES y la del índice general de salarios de INDEC (o la del índice RIPTE, publicado por la Secretaría de Seguridad Social, la que resulte mayor).
Buenos Aires	70% del último o mejor cargo con un mínimo de 36 meses consecutivos o 60 alternados. Máximo 85% por años de servicios en exceso.	Directa al cargo del momento de determinación del haber. Aplicable dentro de los 60 días de la vigencia en activos.
Córdoba	82% del promedio de las últimas 48 remuneraciones mensuales sujetas a aportes, actualizadas según índice de movilidad sectorial. Por servicios excedentes se bonificará el 1% por c/ año y medio de servicios aportados a la Caja, con un tope del 88%.	Móviles en función a índices de salarios sectoriales, con vigencia a los 180 días computados desde la fecha que fuera percibida la variación salarial en activos.
Neuquén	80% al 85% (según años de servicios en exceso) del promedio mensual de las remuneraciones actualizadas percibidas durante los 3 años más favorables (o últimos 3 años, a opción del agente) dentro de los últimos 5 años anteriores al cese.	En función de las variaciones del nivel general de las remuneraciones del personal de la Administración Pública Provincial dentro de 30 días de producida una variación mínima del 10% de dicho nivel general o de establecido un incremento general de las remuneraciones, cualquiera fuera su porcentaje.

En cuanto a los porcentajes de las contribuciones, se evidencia también varias discrepancias. En el sistema nacional las alícuotas de aportes y contribuciones del régimen general equivalen al 27% del salario bruto sujeto a aportes. A su vez, a diferencia de los sistemas provinciales no transferidos, se imponen bases mínimas y máximas de cotización. En los sistemas provinciales no transferidos sólo 7 provincias tienen niveles de imposición similares al nacional (entre 26% y 28%), en tanto que las restantes, en general, imponen cargas más altas sobre el salario, con tasas que rondan entre el 32% y 38%. El caso de Santa Cruz se presenta como atípico, con un nivel de imposición

sobre salarios de sólo el 23,5%. Córdoba se destaca por aplicar el nivel de imposición más alto con 38%, mientras que Buenos Aires se encuentra a un punto por debajo del sistema nacional (26%) y Neuquén en paridad con el sistema nacional (Ver cuadro 4).

**Cuadro 4: Aportes y Contribuciones**

Cajas Previsionales	Régimen General			Ley Aplicable
	Aportes	Contribuciones	Total	
<b>SIPA</b>	11%	16%	27%	24241
<b>Cajas Provinciales</b>				
<b>Buenos Aires</b>	<b>14%</b>	<b>12%</b>	<b>26%</b>	<b>9650</b>
Chaco	11%	16%	27%	4.044
Chubut	14%	18%	32%	LEY XVIII- N° 32
<b>Córdoba</b>	<b>18%</b>	<b>20%</b>	<b>32%</b>	<b>8.024</b>
Corrientes	18,50%	18,50%	37%	4.917
Entre Ríos	16%	16%	32%	8.732
Formosa	11%	16%	27%	571 (T.O Dcto. N° 1505/95)
La Pampa	11%	17%	28%	Ley N° 1170 Dcto. 2892
Misiones	14%	13%	27%	Ley N° XIX N° 33
<b>Neuquén</b>	<b>11%</b>	<b>16%</b>	<b>27%</b>	<b>611</b>
Santa Cruz	12%	11,50%		1762, 2347, 3189
Santa Fe	14,50%	17,20%		6915
Tierra del Fuego	13%	15%	28%	244

#### 4. A modo de cierre

Desde el punto de vista normativo el esquema propuesto para la armonización previsional estaba encaminado a poner en igualdad de condiciones a los beneficiarios de las cajas provinciales no transferidas respecto al sistema nacional, y a ecualizar los costos fiscales de las provincias que se desprendieron de sus cajas con las que no lo hicieron. En la práctica, la llamada armonización derivó en un proceso muy complejo que no resolvió las asimetrías entre los beneficiarios de los sistemas provinciales entre sí y con los del sistema nacional y que tampoco resolvió la inequidad respecto a la asignación de recursos fiscales entre las provincias. Pues, por un lado, los montos transferidos en diferentes momentos a cada una de las jurisdicciones no consiguieron que estas cumplieren los compromisos de homogenizar los requisitos y las condiciones de sus sistemas con el nacional; y por otro lado, como los componentes financieros de los convenios están condicionados en primera instancia por los déficit particulares de las cajas provinciales y luego por las modalidades de su cumplimiento -desembolsos del Estado nacional y ejecuciones de los estado provinciales- las posibilidades de ecualización parecen tornarse imposibles tanto por el entramado normativo vigente como por las condiciones políticas e institucionales de la provincias que aún poseen sus cajas previsionales.



## Bibliografía

**Alonso, Guillermo (2000):** *Política y seguridad social en la Argentina de los '90*. Miño y Dávila editores, Buenos Aires

**Arza, Camila. (2010):** “La política previsional argentina (1944-2002): de la estratificación ocupacional a la individualización de los beneficios”, en S. Torrado, *El costo social del ajuste (1976-2002)*, Edhasa, Buenos Aires.

**Balbo, Elvira (2014):** “El *Pacto Fiscal I* del año 1992 . Génesis y evolución de un acuerdo conflictivo” en *47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas*. Los Sistemas de Seguridad Social, Financiamiento y Sustentabilidad. Disponible en: <http://blogs.eco.unc.edu.ar/jifp/files/47JIFP-BalboElvira.pdf>

**Banco Interamericano de Desarrollo, Departamento Regional de Operaciones**, División de Finanzas e Infraestructura Básica. **Jorge García Rapp y Eduardo Merlinsky; editado por los Sres. Juan Giral (Consultor) y**

**Belmartino, Susana (2005) (a):** “La salud pública bajo la regulación del poder corporativo”. En: *Nueva Historia Argentina*. SURIANO, Juan (director); Buenos Aires, Sudamericana, p. 226 a 330.

**Belmartino, Susana (2005) (b):** “Crisis y reformulación de las políticas sociales” En: *Nueva Historia Argentina*. SURIANO, Juan (director); Buenos Aires, Sudamericana.

**Guillermo Collich (1996):** *Argentina. El sistema previsional: Situación actual y perspectiva. Estudio técnico*.

**Berteau, Aníbal Oscar (2010):** “Cumplimiento Asimétrico del Pacto Fiscal” Paper presentado en *la Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas* de Córdoba, 2010. disponible en: <http://www.federalismofiscal.com/wp-content/uploads/2011/06/cumplimiento-asimetrico-2010.pdf>

**Bertranou, F., Cetrangolo, O., Grushka, C., y Casanova, L. (2011):** *Encrucijadas en la Seguridad Social Argentina: Reformas, Cobertura y Desafíos para el Sistema de Pensiones*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Oficina Internacional del Trabajo, Buenos Aires

**Capello y Galassi (2009):** “Los problemas actuales del federalismo fiscal argentino” en *Revista Studia Politicae*, publicada por la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, república Argentina, N° 17- otoño 2009

**Carnoy, M. (2001).** “La articulación de las reformas educativas en la economía mundial” en *Revista de Educación*, Número Extraordinario, 111-120.

**CEMUPRO (2011):** “Diagnóstico y aportes a la Reforma del Sistema Previsional”, Centro de Estudios Municipales y Provinciales, Buenos Aires, enero.

**Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional - Fundación Gobierno y Sociedad y Fundación Grupo Sophia (2001):** *Transferencia educativa hacia las provincias en los años '90. Un estudio comparado*. Coordinador de la investigación: Fabián Repetto Equipo de investigación: Karina

Ansolabehere, Gustavo Dufour, Carina Lupica y Fernanda Potenza Asesor: Horacio Rodríguez Larreta. Documento N° 57 Octubre

**Cetrángolo, Oscar. Y Curcio, Javier. (2003):** “Sistemas provinciales de pensiones en Argentina. Diagnóstico y alternativas”, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington.

**Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011):** Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación, en Danani, C. y Hintze, S. (coords), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

**Dvoskin, Nicolás (2015):** “Del derecho a la economía: las principales referencias teóricas en la política de seguridad social argentina (1949 – 1983)” *Estudios Sociales del Estado* - volumen 1, número 1, primer semestre de 2015. disponible en: <http://www.estudiossocialesdeleestado.org/index.php/ese/article/view/21/21>

**Elías, Daniel (2013):** “La previsión Social y los jóvenes”, presentación realizada en San Miguel de Tucumán, en el 2013. Consejo Federal de Previsión Social (CO.FE.PRES) Disponible en:

**Falappa, Fernando y Mossier, Verónica (2014):** “Las Asignaciones Familiares en la Argentina: de sus primeras formas a la institucionalización (1917-1991)” en Danani, C. y Hintze, S. (coords), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.

**Feldman, Jorge; Golbert, Laura e Isuani, Ernesto (1988):** *Maduración y crisis del sistema previsional argentino*; Buenos Aires, Centro Editor de América Latina (CEAL), 1988. Capítulo V.

**García Rapp, Jorge (2004)** “*La reciprocidad jubilatoria en el sistema previsional argentino*”, en *Estudios de Derecho Individual y Colectivo del Trabajo y de la Seguridad Social*, Colegio de Abogados de San Isidro en homenaje al 30° aniversario de su Instituto de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <http://www.cajasaludmza.org.ar/site/attachments/article/201/Previsi%C3%B3n%20Social%20y%20los%20J%C3%B3venes.pdf>

**Grassi, Estela (2003):** *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal*. La otra década Informe (I) Espacio Editorial, Buenos Aires

**Mercuri, Mario Daniel y et.al (2013):** *La Caja, 100 años: Vieja y Cordobesa*, Caja de Jubilaciones, Pensiones y Retiros de Córdoba. Historia de la Caja, 1° edición Córdoba, Argentina.

**Perelman, Laura (2014):** “Las cajas provinciales: los casos de Buenos Aires, Córdoba y Neuquén” informes, mimeo

**Resumen Ejecutivo del Programa sectorial de Reforma de las cajas Previsionales Provinciales (CPP)**, disponible en: <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=432095>. Decreto Nacional 1438/96, Contrato de Préstamo con el BID para la Ejecución del Programa Sectorial de Reforma de las cajas de Previsión Social. Decreto con fecha del 11 de diciembre de 1996, Publicado en el B.O el 16 de noviembre de 1996.

**Roca, Emilia E. (2001)** “La Seguridad social en un contexto de precariedad laboral”, en Seminario Precariedad Laboral, Vulnerabilidad Social y Seguridad Socioeconómica, Fundación Alemana para el Desarrollo Internacional (DSE), Centro Interdisciplinario par el Estudio de Políticas Públicas (CIEPP), Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo (CEPED), Buenos Aires. disponible en: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/docnews/roca.pdf>

**Rodrigo, Lucrecia (2006):** “La política de descentralización educativa en la Argentina de los 90” en Revista Complutense de Educación, Vol. 17 Núm. 1 (2006) 89-100.

# **Desigualdades en la protección: la seguridad social a nivel nacional y provincial en el caso de Neuquén.**

## **Susana Hintze**

Responsable del Área de Política Social, Instituto del Conurbano,  
Universidad Nacional de General Sarmiento.  
E-mail: shintze@ungs.edu.ar

## **María Ignacia Costa**

Investigadora Docente Asistente, Área de Política Social, Instituto del Conurbano,  
Universidad Nacional de General Sarmiento.  
E-mail: mcosta@ungs.edu.ar

## **Natalia Paula Benitez**

Investigadora Docente, Área de Política Social, Instituto del Conurbano,  
Universidad Nacional de General Sarmiento.  
E-mail: nbenitez@ungs.edu.ar

**Eje temático:** Políticas sociales: viejos y nuevos derechos

## **1. Introducción**

En la Provincia del Neuquén -al igual que en otras jurisdicciones que no han traspasado sus cajas previsionales a la Nación- convergen dos sistemas de seguridad social: el nacional, provisto por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el provincial, brindado por el Instituto de Seguridad Social del Neuquén (ISSN).

Esta ponencia forma parte de una investigación comparativa de mayor amplitud que incluye también a las provincias de Buenos Aires y Córdoba y la comparación de éstas entre sí y con el sistema nacional<sup>1</sup>. Su objetivo es reconstruir y analizar comparativamente las protecciones y las condiciones de implementación de componentes seleccionados de la seguridad social en el caso de Neuquén: el Sistema Previsional provincial y nacional y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social. Pretende indagar sobre las siguientes cuestiones: (i) las diferencias de protección social “recibida” por los adultos mayores y lo/as niños, niñas y adolescentes que habitan en la

---

1 Proyecto PICT 883 (2014-2016): “**La protección social a nivel territorial: análisis comparativo del sistema previsional y la Asignación Universal por hijo para Protección Social en provincias seleccionadas, 2004-2012**” dirigido por Claudia Danani. Hasta los años noventa, todas las provincias se habían reservado la facultad de instituir sus propios regímenes previsionales los que, en general, incluían a los empleados de la administración pública provincial y municipal, organismos descentralizados, empresas públicas, bancos oficiales, así como al personal de los poderes legislativos y judiciales de cada estado provincial. En el marco de las reformas del estado llevadas adelante en dicha década, a lo largo de un proceso de acuerdos y pactos, la mayoría de las provincias transfirieron sus cajas previsionales a la Nación, en la actualidad solamente trece las mantienen. De las tres provincias objeto de este proyecto, la de Buenos Aires ha sido seleccionada por tratarse del mayor estado provincial del país, con gran peso económico y sociopolítico tanto en lo que hace al sistema previsional (establecido en 1948) y, más aún, por la magnitud de la cobertura de la AUH. Córdoba tiene el sistema previsional provincial más antiguo del país, creado en 1913, sujeto en los últimos años a un proceso que registra un alto nivel de conflictividad social y política. Neuquén, como se verá más adelante, es un caso especial de construcción institucional y gestión pública.

provincia de Neuquén, según estén comprendidos/as en el sistema nacional o en el sistema provincial y (ii) en los efectos de las intervenciones analizadas en lo que hace al eje igualdad/ desigualdad social para las poblaciones respectivas.

Para ello trabajaremos sobre la base de la información estadística y documental disponible y sistematizaremos algunos aspectos pertinentes de un extenso trabajo de campo cualitativo que comprende entrevistas en profundidad y observaciones no participantes, realizado en 2014 en las seis localidades de la provincia en las cuales se encuentran unidades de ANSES y en las que se visitó también las delegaciones del ISSN.

## 2. Contexto histórico y perspectiva general de análisis

El proyecto en que se inscribe esta ponencia, recorta un problema en los análisis especializados de las políticas de protección social en la Argentina: *las diferencias en la protección* a la que acceden categorías de población que, siendo sociológicamente idénticas (adultos mayores, niños/as de hogares en condiciones sociales de vulnerabilidad) son abarcadas por institucionalidades muy distintas, en particular por tratarse de grupos sociales con relaciones diferenciales con el mercado de trabajo y/o por pertenecer a distintas jurisdicciones. Mientras las diferencias de raíz socio-ocupacional han sido relativamente estudiadas, las relacionadas con las jurisdicciones lo han sido mucho menos.

Una muy breve síntesis histórica permite mostrar que las políticas desarrolladas a lo largo de la primera década del siglo se han configurado como una corriente de reformas, tanto respecto del sistema previsional (2004-2008) como del componente de asignaciones familiares tendiente a la ampliación de la cobertura en materia de seguridad social<sup>2</sup>. En este último caso, ello ocurrió a través de la creación de la AUH, lo que influye a su vez en las políticas asistenciales. Este proceso reconoce como antecedente las reformas de signo neoliberal que experimentó la seguridad social en los '90, década en que fueron transformados sus cuatro componentes (previsional, obras sociales, asignaciones familiares y riesgos de trabajo) y se creó la prestación por desempleo (Ley de Empleo N° 24.013/91). La reforma previsional, aprobada en 1993 tras largos debates y negociaciones y mediante la cual se creó un sistema mixto (que sumó al anterior régimen de reparto un componente de capitalización en manos de las AFJP), implicó un cambio también en las realidades de las provincias, pues la adhesión de estas al régimen nacional fue punto de negociación de los acuerdos fiscales, a cambio de que la Nación asumiera el déficit previsional existente (en ocasiones, muy alto y no afrontable por esos estados). Trece provincias no adhirieron y mantuvieron sus propios sistemas, lo que fue el más reciente factor de diferenciación/desigualación territorial en lo que hace a la protección de adultos mayores (ver nota 1).

Enmarcado en esta breve síntesis histórica, la relevancia del problema de investigación descansa en el peso de la protección social en general, y de la seguridad social en las condiciones de vida de la población: se entiende aquí que la arquitectura, funcionamiento y relaciones que tienen lugar en el interior de los sistemas de protección social definen tanto las modalidades como la distribución del bienestar al que la misma accede. Partimos de la idea de que todo sistema de protección social entraña una definición de lo que una época concibe como *trabajo y necesidades sociales*, siendo las formas de organización y funcionamiento de ambos los que marcan los contornos, imprimen las normas y concretan la legitimidad o ilegitimidad de las vidas de las personas; es decir, sobre ellos se elaboran los juicios sobre vidas que gozan del reconocimiento y aceptación colectivos, o que son

---

2 En cuanto a los cambios en la protección, téngase en cuenta que hacia mediados de 2011 en todo el país eran beneficiarios del sistema previsional entre el 76 y el 90% de los adultos mayores (según sexo y ciertas variaciones en la medición) -rangos de protección que algunos autores consideran los más altos de la región y que contrastan con el 60% de cobertura que se registraba a fines de los '90- y se estima que recibían la AUH el 25% de la población de menores de 18 años (MTEySS, 2014). De acuerdo a la información más actualizada provista por ANSES Transparencia, en diciembre de 2014 la cobertura de la AUH alcanzaba a 3,68 millones de niños/as y adolescentes.

destinatarias de rechazo y sanción. Así, los sistemas de protección social son eje de construcción política, social y cultural, y arena de sociabilidad fundamentales (Grassi, 2003 y 2012; Repetto, 2008; Golbert, 2010; Denning, 2011, Danani, Hintze, 2011).

Para aproximarnos ahora al análisis de las diferencias territoriales incorporamos el concepto de “capacidad de protección” (desarrollado en nuestras investigaciones anteriores<sup>3</sup>). Con él nos referimos a la capacidad que tienen las políticas de contribuir a la reproducción de la vida de la población atendida en condiciones de mejora ampliada y de máxima proximidad posible a lo que la sociedad considera como *bienestar*. Consideramos que esa capacidad involucra:

*El alcance cuanti y cualitativo de la satisfacción de necesidades*, lo que la ubica en una dimensión “inmediatamente material” de la protección (qué necesidades son satisfechas, de qué modo, y en qué proporción respecto de las necesidades socialmente reconocidas). Incluye la cobertura horizontal (de población) y vertical (de las necesidades);

*Las garantías provistas por esa protección*, entendidas como los dispositivos institucionalizados mediante los cuales una cierta protección goza de cierto resguardo, lo que preserva –junto a lo anterior– a las personas de la incertidumbre.

A ellas se agrega un tercer aspecto, referido a los *contenidos político-culturales*, con los cuales aludimos a los modos en que las políticas construyen a los destinatarios (cómo los nominan), en qué fundan la intervención y cuál es el principio organizador. Si bien entendemos que los contenidos político-culturales son centrales para la construcción de la capacidad de protección que los sistemas institucionales brindan a las personas; en la investigación en curso y en este trabajo concentramos la atención en los aspectos protectorios directamente vinculados con el diseño institucional como base de la comparación que la investigación se propone realizar entre distintas provincias y de éstas con el nivel nacional.

### 3. La organización de la protección previsional en Neuquén: el ISSN y ANSES

#### 3.1. El Instituto de Seguridad Social del Neuquén

La Provincia del Neuquén es un caso reiteradamente observado en lo que hace a construcción institucional y gestión pública. El Instituto de Seguridad Social del Neuquén (ISSN) data del año 1970, conformado en el marco de una reconocida influencia de corrientes desarrollistas. Uno de los rasgos distintivos de la Provincia del Neuquén es la de una tradición de gobierno con elencos “...con una visión pública y estatal del proceso de desarrollo económico y de la política social” (Katz y otros, 1993: 356). Casi cinco décadas después, en la entrevista mantenida en julio de 2014 con un alto directivo del Instituto éste señaló que en Neuquén se “*defiende el reparto, lo contributivo, la movilidad del 80%*”, eso se contrapone con ANSES “*que va por la universalidad y tiene a la mayoría en la mínima*”. Considera que los “*objetivos son contrapuestos*”, si bien entiende que Nación tenga que hacerlo. Expresa que “*festearon la inclusión previsional y la vuelta al sistema de reparto*”, pero considera que muchas cosas han quedado sin tocarse en la legislación nacional.

En esta jurisdicción el sistema está estructurado sobre el instituto mencionado y su finalidad es “ofrecer una cobertura integral al hombre durante toda su vida y basado en los principios esenciales que deben regir la seguridad social: solidaridad, equidad e igualdad”<sup>4</sup>. El ISSN concentra además de la caja previsional a la obra social que presta servicios de asistencia médica integral, odontológica y cobertura farmacéutica, y otras intervenciones relacionadas con el financiamiento y la construcción de viviendas, el turismo social, etc. Así el ISSN (Ley provincial 611/70) integró la

3 Ver Danani y Hintze (2011) y Danani y Hintze (2014).

4 [www.issn.gov.ar/institucional/quienes-somos/](http://www.issn.gov.ar/institucional/quienes-somos/) (consulta 10.6.2015)

Caja de Previsión Social de la Provincia, creada por Ley 178/61 y la Caja Obra Médico Asistencial de la Administración (Ley 42 del año 1958).

En términos organizativos el Instituto es un ente autárquico que en la actualidad se encuentra dentro del Ministerio de Salud (en otros momentos dependió de distintas unidades organizativas del gobierno provincial). En el sitio oficial figuran como autoridades el administrador general, el secretario general, el contador general, el director de prestaciones de jubilaciones y pensiones y el director de prestaciones de salud y asistenciales. Está conducido por un cuerpo colegiado, el Consejo de Administración presidido por el administrador general; compuesto además por cuatro consejeros representantes del poder ejecutivo provincial; tres consejeros por los afiliados activos y uno por los pasivos<sup>5</sup>.

La sede central se halla en Neuquén capital y cuenta con 41 delegaciones y subdelegaciones que cubren el territorio provincial (a las que se suman dos en la provincia de Río Negro y una en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En ellas los beneficiarios inician los trámites que se resuelven en la sede central.

Como ya anticipamos, este proyecto se ocupa de los sistemas de protección social dirigidos a adultos mayores y niños. Dado que las asignaciones familiares provinciales no se encuentran en la órbita de este instituto sino que están cargo del ejecutivo provincial, nos abocaremos aquí a caracterizar solo el sistema previsional provincial el cual es administrado por este instituto y regulado por la Ley 611/70. De acuerdo a dicha ley el sistema previsional provincial comprende a la siguiente población:

- a) Los funcionarios, empleados y agentes que en forma permanente o transitoria desempeñen cargos o funciones, aunque fueran de carácter electivo, en cualquiera de los Poderes del Estado provincial, sus reparticiones u organismos centralizados, descentralizados o autárquicos, empresas del Estado provincial y servicios de cuentas especiales u obras sociales;
- b) El personal policial con funciones de seguridad, defensa y bomberos.

En cambio las Municipalidades y Comisiones de Fomento de la Provincia pueden incorporar a sus funcionarios, empleados y obreros al presente régimen, mediante convenio con el Instituto de Seguridad Social (excepto Neuquén capital que cuenta con su propia caja<sup>6</sup>)

En lo que hace al *financiamiento*, en el artículo 31 se especifica que todas las prestaciones y obligaciones de la Dirección de Jubilaciones y Pensiones se financiarán con: (i) aportes de los afiliados; (ii) contribuciones a cargo de los empleadores; (iii) intereses, multas y recargos; (iv) rentas provenientes de inversiones; (v) donaciones, legados y otras liberalidades.

Además de lo anterior los beneficios del ISSN abarcan la jubilación por invalidez (con igual monto que la ordinaria) y distintos tipos de pensiones (viuda/o; hijo/as menores de 18 años; hijas solteras, viudas, divorciadas o separadas de hecho “por culpa exclusiva del marido” y nieto/as sujetos a condiciones específicas). El monto es el 75% del haber jubilatorio.

5 <http://www.issn.gov.ar/institucional/> (consulta 10.6.2015)

6 El Instituto Municipal de Previsión Social (IMPS) fue creado en el año 1958 y puso en funcionamiento la Caja de jubilaciones del personal de la Administración Pública de la Municipalidad de Neuquén, cubriendo las jubilaciones ordinarias, las pensiones ordinarias y retiro por invalidez, para estos trabajadores.  
<http://imps.org.ar/website/home.action> consulta 12.07.2015)

### 3.2 La Administración Nacional de la Seguridad Social en Neuquén

ANSES es un organismo descentralizado ubicado en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Como hemos señalado en publicaciones anteriores “las iniciativas que se implementan a través de ANSES comprenden una gama muy amplia de prestaciones entre las que se destaca la administración tradicional de las jubilaciones y pensiones, las asignaciones familiares de las personas en actividad y subsidios familiares a las personas en etapa pasiva y la prestación por desempleo, financiada por el Fondo Nacional de Empleo” (Costa, Curcio y Grushka, 2014: 18). ANSES participa también en el proceso de pago de las Pensiones no Contributivas (pensiones a la vejez, por invalidez y a madres de 7 o más hijos, pensiones gratificables y a otras pensiones definidas en leyes especiales, que hasta 1995 eran otorgadas y administradas por ANSES, pasando luego estas funciones a la Secretaria de Desarrollo Social de la Nación). A partir del presente siglo la ampliación de funciones de este organismo se manifiestan en las muy diversas iniciativas que ha tomado a su cargo: el Plan de Inclusión Previsional en 2005, la AUH y AUE (desde 2009 y 2011 respectivamente), el Programa Conectar Igualdad, orientado a la inclusión digital en el ámbito educativo desde el año 2010, el programa de créditos para jubilados y pensionados nacionales ARGENTA (en vigencia desde julio de 2012), la iniciativa PRO.CRE.AR Bicentenario de entrega de créditos hipotecarios para viviendas, el programa de inclusión a la seguridad social en comunidades indígenas, el Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PRO.GRE.SAR) en 2014 que otorga una prestación económica universal a jóvenes entre 18 y 24 años en condiciones vulnerables para iniciar o completar sus estudios en cualquier nivel educativo (Costa, Curcio y Grushka, 2014).

Para hacerse cargo de estas actividades ANSES ha desarrollado y expandido su esquema organizativo a nivel territorial, profundizando su modalidad de gestión desconcentrada. Los dispositivos que utiliza para la atención de consultas y realización de trámites vinculados con las prestaciones son de diverso tipo: Unidad de Atención Integral (UDAI), Unidad de Atención Transitoria (ULAT), Unidad Local de Atención de Empresas (ULADE), Unidad de Atención Móvil (UDAM), Terminales de Autoconsulta, Puntos de Información Previsional (PIP). En 2006, el organismo registraba 145 UDAs, el último dato disponible las hace llegar a 348 UDAs y Oficinas distribuidas por todo el territorio nacional<sup>7</sup>.

En la provincia del Neuquén ANSES se despliega territorialmente vía dos UDAs (Neuquén capital y Zapala) y tres oficinas (Chos Malal, Cutral Co y Rincón de los Sauces) que dependen de la UDA Neuquén, la que con más de 70 empleados tiene también a su cargo completar los trámites previsionales iniciados en estas oficinas. La oficina de San Martín de los Andes, por cercanía, depende de la UDA Bariloche (Río Negro). Junto con Río Negro y La Pampa, la provincia forma parte de la Regional Sur I de ANSES.

La cobertura previsional que brinda ANSES es igual para todo el país a través del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que comprende a todas las personas físicas mayores de 18 años de edad que se desempeñan bajo relación de dependencia en la actividad pública o privada, o que ejerzan actividades en forma autónoma. Se encuentran excluidos el personal militar de las fuerzas armadas y de seguridad, el personal policial y los menores de 18 años. También se excluyen personas afiliadas a otros sistemas de tipo provincial, local y/o profesional, siempre que no ejerzan en forma simultánea alguna de las actividades previstas en la Ley 24.241 (Curcio, 2011). Unas breves aclaraciones son necesarias para interpretar el cuadro que figura a continuación y resume las características del SIPA.

Por Ley 24.241 sancionada en 1994, dentro de la reformas del estado del gobierno menemista, entró en vigencia el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP), compuesto por dos sistemas: uno público, organizado por un régimen financiero de reparto bajo responsabilidad de ANSES, y un régimen basado en la capitalización individual y administrado por empresas privadas, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) (Curcio, 2011).

7 <http://www.anses.gob.ar/> (consulta 08.07.2015)



En el marco de las transformaciones de la seguridad social mencionadas más arriba, en el año 2008 se sancionó la Ley 26.417 que establece un criterio de movilidad previsional de las prestaciones del régimen público de reparto. Por último mediante la Ley 26.425 de noviembre de 2008, se derogó el régimen de capitalización y se unificó el régimen de reparto en el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), que sustituyó al antiguo SIJP<sup>8</sup> (Curcio, 2011).

En el cuadro n° 1 se describen las características actuales del SIPA y del sistema previsional de la provincia de Neuquén, mencionando las mismas prestaciones para uno y otro sistema, es decir, jubilación ordinaria y jubilación por edad avanzada. Para permitir efectuar una comparación entre los distintos sistemas la tabla no contempla, para la caracterización, el resto de los beneficios previsionales que cubre el SIPA: jubilación por edad avanzada, por invalidez; jubilación por edad avanzada de trabajadores rurales; retiro por invalidez; régimen especial para docentes e investigadores; trabajadores de la construcción; actividades especiales; prestaciones por convenio internacional y jubilación trabajadores minusválidos. Así como tampoco las otras prestaciones mencionadas más arriba para el ISSN.

La comparación de ambos sistemas muestra que el provincial es más beneficioso en términos de la edad jubilatoria (5 años menos tanto para hombres como mujeres en la jubilación ordinaria y la correspondiente a edad avanzada) y muy marcadamente en la determinación del haber que en el

---

8 En este proceso se restituyó al SIPA los aportes personales (11% del salario) de los trabajadores antes afiliados al Régimen de Capitalización. A su vez a partir de la sanción de la ley los recursos que integraban las cuentas de capitalización individual de los afiliados y beneficiarios al régimen de capitalización, pasan a integrar el Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS) del régimen previsional público, creado por el Decreto 897/07 (Curcio, 2011).

caso de Neuquén llega al 80/85% del haber de los activos.

**Cuadro n° 1. Características del sistema previsional de la Provincia del Neuquén y del SIPA**

Sistema previsional	Legislación vigente	Prestaciones	Requisitos de edad	Años de servicios	Aportes al sistema en %		Determinación de haberes
					Afiliado	Empleador	
Pcia. de Neuquén (ISSN)	Ley 611/70	Jubilación ordinaria	Administración general	30	10	12	80%-85% sueldo del personal en actividad <sup>9</sup>
			Varones: 60				
			Mujeres: 55				
			Docentes				
		Varones: 55	30	12	13		
Mujeres: 52							
Jubilación por edad avanzada	65	10	-	-	60%		
Ley 1131/03	Jubilación ordinaria	Policia: variable <sup>10</sup>	Entre 10 y 30	16	19	Entre 30% y 100%, de acuerdo al cargo y años de servicios	
Ley 859/03	Jubilación ordinaria	Judicial: 60	30 ó 15 continuos y 20 discontinuos.	No se especifica en la Ley		82% de la última remuneración en actividad.	
SIPA (ANSES)	Ley 24.241 (1993); Ley 26.425 (2008); Ley 26417 (2009) modificatoria de la Ley 24241. Decreto 814/2001	Jubilación ordinaria	Varones: 65	30	Dependiente: 11% Autónomo: 27% Monotributistas: monto fijo determinado por la AFIP.	General <sup>11</sup> : 16% Actividades de servicios <sup>12</sup> : 21 %.	1,5 % de la remuneración promedio de los últimos 10 años, por cada año computable (se ajusta por ley dos veces al año) desde el año 2009.
			Mujeres: 60	30			
		Jubilación por edad avanzada	70	10 años (al menos 5 durante los últimos 8 años)			

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes citadas.

El cuadro n° 2 muestra las diferencias de la protección social “recibida” por los adultos mayores que habitan en la provincia de Neuquén, según estén comprendidos/as en el sistema nacional o en el sistema provincial.

**Cuadro n° 2. Evolución del total de beneficios y haber medio SIPA en el país y en Neuquén (2005-2014) y total de beneficios y haber medio ISSN (2005-2013)**

Año	ANSES nacional (a)				ANSES Neuquén (a)				Relación Neuquén/total nacional (beneficios previsionales)	Relación Neuquén/total nacional (haber medio)	ISSN (b)				Total de beneficios previsionales ISSN/ANSES Neuquén	Proporción de beneficios del ISSN/total de beneficios previsionales	Relación ISSN/ANSES Neuquén (haber medio)
	Nº Beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales	Haber medio	Variación interanual haber medio	Nº Beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales	Haber medio	Variación interanual haber medio			Nº Beneficios previsionales	Variación interanual beneficios previsionales	Haber medio	Variación interanual haber medio			
2005	3.179.212		522		15.320		665		0,48%	27%	9.673		1.301		24.993	38,7%	96%
2006	3.789.042	19%	595	14%	17.080	11,5%	764	15%	0,45%	28%	10.261	6,1%	1.588	22%	27.341	37,5%	108%
2007	4.784.022	26%	734	23%	26.379	54,4%	1.026	34%	0,55%	40%	10.976	7,0%	1.997	26%	37.355	29,4%	95%
2008	4.974.505	4%	860	17%	29.700	12,6%	1.192	16%	0,60%	39%	11.907	8,5%	3.155	58%	41.607	28,6%	163%
2009	5.231.576	5%	1.064	24%	33.886	14,1%	1.465	23%	0,65%	38%	12.834	7,8%	3.341	6%	46.720	27,5%	128%
2010	5.386.445	3%	1.359	28%	37.336	10,2%	1.889	29%	0,69%	39%	13.841	7,8%	3.885	16%	51.177	27,0%	106%
2011	5.432.130	1%	1.884	39%	39.643	6,2%	2.626	39%	0,73%	39%	14.751	6,6%	5.040	30%	54.394	27,1%	92%
2012	5.450.994	0%	2.229	18%	40.445	2,0%	3.109	18%	0,74%	39%	16.364	10,9%	6.201	23%	56.809	28,8%	99%
2013	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	17.265	5,5%	9.399	52%	s/d	s/d	s/d
2014	6.692.384	s/d	5.670	s/d	49.522	s/d	6.841	s/d	0,74%	21%	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

**Fuente:**

(a) 2005-junio 2012: Boletín estadístico de la seguridad social, 2do trimestre de 2012, Dirección Nacional de Programación Económica, en base a datos de ANSES. No incluye los beneficios del ex régimen de capitalización que fueron absorbidos por el SIPA.

Dic. 2014: ANSES transparencia, en base a datos del SIPA (consulta 12/07/2015)

(b) Dirección provincial de estadísticas y censos de la provincia del Neuquén sobre la base de datos del Instituto de Seguridad Social del Neuquén, Depto. de Estadísticas.

A partir del análisis de las variaciones en el haber medio, podemos advertir que entre 2005 y 2012 (período para el que se disponen datos comparables) la variación del haber medio fue algo superior en Neuquén en ambos sistemas: ANSES nacional, 327%; ANSES Neuquén, 368% y el ISSN, 376%.

A su vez, si observamos la evolución de las tres series de haberes medios, es posible identificar una capacidad de protección horizontal por parte de ANSES significativamente superior en Neuquén en relación con el promedio nacional (el haber medio de los jubilados y pensionados residentes en Neuquén excede al del conjunto del sistema entre un 27% y un 39% según el año que se observe, sin embargo la brecha tiende a acortarse en 2014, alcanzando el 21%). Ello podría explicarse por mayores niveles de salarios de los jubilados y pensionados en su época activa y/o por una menor participación de titulares en situación de moratoria, que cobran haberes más altos. Comparativamente, el haber medio del sistema provincial es, en 2012, un 99% más alto que el provisto por el sistema nacional en la provincia. Esto posiblemente no solo se deba a los niveles salariales de los destinatarios en la etapa activa sino también al cumplimiento más efectivo de la tasa de reemplazo prometida (80/85% móvil automático efectivo en la provincia y 82% móvil no efectivo en el sistema nacional).

Según los últimos datos disponibles, podemos observar que al igual que en 2012, en 2014, esta provincia concentraba el 0,74% de los beneficios del SIPA en el país mientras que estos últimos representaban el 71.2% de los beneficios totales que se distribuyen en la provincia (el 28.8% restante lo provee el ISSN).

Finalmente, si observamos la variación interanual de los beneficios y del haber en ambos sistemas, se registran algunas particularidades sobre las cuales vale la pena detenerse. En el sistema nacional en la provincia de Neuquén, entre 2006 y 2007, se produce un ascenso de la variación interanual del 54.4%, valor muy acentuado si se lo compara con el 26% registrado para el sistema nacional en el total del país durante el mismo período. En el mismo sentido se verifica una variación del haber medio del 34%, es decir, 11 puntos porcentuales más elevado que la variación interanual de este indicador a nivel nacional. El primer salto en la cantidad de beneficios podría explicarse por la acumulación de altas por moratoria que fueron menores durante el 2006, momento en que comienzan a registrarse los impactos de esta medida en el país. Mientras que la variación interanual 2005-2006 de los beneficios previsionales en Neuquén fue del 11.5% en el total país fue del 19%. En el caso del haber medio, al calcularse a partir del cociente entre el monto total pagado y el total de beneficios, se infiere que coincidía con el pago de retroactivos congruente con el gran número de beneficios que comienzan a ponerse en vigencia en ese año. Queda por indagar con autoridades provinciales la variación del haber en el ISSN en el período 2007-2008 y 2012-2013 cuya explicación no puede ser inferida de la información disponible hasta el momento.

#### **4. La implementación de la AUH en Neuquén y su efecto sobre las políticas sociales**

La AUH es un beneficio por el que se extendió desde el 2009 la asignación familiar por hijo a sectores de la población hasta entonces no cubiertos (trabajadores desocupados, monotributistas sociales y personas que se desempeñan en la economía informal o que perciben un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil). Hasta ese momento –y luego de las reformas de los 90- en la Argentina las asignaciones familiares consistían en transferencias monetarias; es decir, en el pago de una suma fija, por mes o única vez -abonadas a los trabajadores en relación de dependencia ante determinadas circunstancias de la vida (nacimiento, maternidad, adopción, matrimonio, prenatal, hijos menores de 18 años, hijos con discapacidad sin límite de edad y ayuda escolar).

El siguiente cuadro muestra, con la información más actualizada disponible, la cobertura de la AUH:

**Cuadro nº 3. Características de la cobertura de la AUH por tipo de prestación, total nacional y Neuquén (diciembre 2014)**

AUH	Nación	Neuquén	% Neuquén
Hijo	3573598	40016	1,12
Hijo discapacitado	23769	426	1,79
Embarazo	86994	912	1,05
TOTAL	3684361	41354	1,12

**Fuente** Elaboración propia con base en ANSES Transparencia según datos del SIPA (consulta: 12.07.2015)

La cantidad de hijos cubiertos por la AUH en la Provincia de Neuquén ha variado desde marzo de 2010, más de un 10%, pasando de 37.521 (Díaz Langou, 2012) a 41.354 en diciembre de 2014.

Tanto el diseño de la AUH como su implementación dan pautas de la desigual relación que se plantea en el tratamiento de poblaciones destinatarias de beneficios contributivos y no contributivos. Distintos autores han advertido sobre la desigualdad que expresa la cobertura vertical de esta política a la hora de comparar los beneficios a los que acceden trabajadores formales (asignación por nacimiento, por maternidad, por adopción, por matrimonio, asignación prenatal, asignación para hijos menores de 18 años, por discapacidad y una ayuda escolar) e informales o desempleados (asignación por hijo, por discapacidad, asignación por embarazo y asignación escolar).

Un segundo eje de desigualdad es planteado a través de la exigencia de las condicionalidades en materia de educación y salud para los destinatarios de esta política el cual a su vez se expresa en el proceso de implementación. En el trabajo de campo encontramos que, a diferencia de otras, se trata de una política que genera ciertos “picos de demanda”, en general, entre marzo y mayo a raíz de la presentación de libretas (que acreditan el cumplimiento de las condicionalidades en materia de educación y de salud de los menores). Cabe recordar que para este sector de la población la no presentación de la libreta supone la pérdida del 20% del beneficio que se acumula en cuenta a parte durante todo el año. También se observan desigualdades en el tratamiento por parte de los efectores de salud y educación. Por caso, en el trabajo de campo encontramos que los docentes: “*tienen mala predisposición. Creen que esto es más trabajo para ellos. Acá el sindicato docente pisa fuerte. Y es con la asignación universal porque con el certificado de escolaridad no tienen la misma actitud*” (Entrevista a empleadas de atención al público ANSES, 21.11.2014).

Estos ejes de desigualdad que hemos identificado modulan las jerarquías sociales. Si bien mucho se ha avanzado en equiparar los derechos de los hijos de trabajadores formales e informales, la desigualdad persistente en materia de cobertura vertical y de tratamiento de las poblaciones, tiende a reproducir la distancia social pre existente entre unos y otros, pues expresa intereses, relaciones de dominación y desigualdades de poder y de recursos.

Como contrapartida, otra cuestión que emerge en las entrevistas asociada a los efectos de la AUH en la provincia refiere a ciertas “transformaciones culturales” que pueden ser interpretadas en términos de disminución de la desigualdad de género. Según una entrevistada: “creó un gran cambio en la sociedad local que es muy machista, produjo ‘un cambio cultural’ al haber mujeres manejando dinero: ‘se les iba el sumiso que tenían encima’.” (Entrevista a Jefe de Oficina ANSES, 20.11.2014). En los procesos de gestión institucional, esto puede observarse en la instrumentación del llamado “formulario percepción madres”.<sup>9</sup>

En resumen, a los efectos distributivos esperados de la AUH, se suman otros –inesperados, quizás- que modifican positivamente las desiguales relaciones de género, que en ciertas localidades se encuentra más arraigadas que en otras.

## 5. Reflexiones finales

A lo largo de la ponencia hemos buscado reconstruir y analizar las protecciones y las condiciones de implementación de los dos componentes de la seguridad social que más transformaciones han sufrido en los últimos años: el sistema previsional provincial y nacional y la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en la Provincia de Neuquén. El recorrido realizado amerita precisar y/o subrayar algunas cuestiones referidas a los diferenciales de protección de estos sistemas así como a los efectos que, particularmente la AUH, ha tenido en el sistema de políticas sociales provinciales en materia de igualdad / desigualdad.

Con respecto al alcance de la protección horizontal por parte del sistema nacional, se pudo observar que el haber promedio en la provincia es más elevado que el promedio del país y a su vez el haber medio de las prestaciones provinciales, que representan cerca del 30% de los beneficios previsionales de la provincia en 2012, resulta sensiblemente superior a las implementadas por el sistema nacional, en tanto el sistema nacional es el que brinda la mayor proporción de los beneficios previsionales totales que se distribuyen en la provincia. Como ya señalamos, su vez, las condiciones jubilatorias (edad, forma de determinación del haber) han sido también más favorables para ese grupo previsional.

En cuanto a las condiciones y características de la implementación de la AUH, a lo ya dicho, cabe agregar que la dimensión territorial también aparece como un eje de diferenciación en el proceso de implementación, otorgando a los agentes que se desempeñan en las oficinas descentralizadas ciertos márgenes de libertad dentro de procesos altamente estandarizados. Las relaciones de proximidad y el conocimiento interpersonal (los trabajadores de ANSES conocen a gran parte de las personas que acuden a la institución por su nombre de pila, la cruzan en los comercios de la zona, son sus vecinos...) que observamos en localidades del interior de la provincia, habilitan a generar *situaciones de excepción*, que flexibilizan algunos procesos (por ejemplo: los horarios de los turnos). Asimismo las características socio productivas de la provincia -poco exploradas en la ponencia- modulan el perfil y el tipo de demandas (beneficios contributivos o no contributivos) que reciben las unidades de ANSES. Dos casos contrapuestos son los de la UDAI de Zapala, cuya área de influencia abarca a localidades en las que predomina la población mapuche (de escasos ingresos y condiciones de vida desprotegidas), *vis a vis*, la oficina de Rincón de los Sauces, localidad que debe su existencia a la expansión de la producción petrolera y al asentamiento en dicha zona de los trabajadores del sector (un sector pujante y con altos ingresos).

9 “Este formulario fue creado para que las madres puedan cobrar directamente las Asignaciones Familiares de sus hijos a cargo y que vivan con ellas, y que las esté cobrando el padre, con excepción de los casos en que el progenitor masculino o familiar tenga guarda, curatela a la persona, tutela y tenencia, donde la liquidación se realizará al guardador, curador a la persona, tutor o tenedor respectivamente que correspondiere”. Econoblog. Disponible en: <http://www.econoblog.com.ar/20965/formulario-para-el-cobro-de-las-asignaciones-familiares-por-la-madre-cuando-las-cobra-el-padre/> (consulta 3.5.2015).

Finalmente, en lo que respecta a la relación entre el sistema de políticas sociales provinciales y la AUH, el relevamiento realizado develó vínculos diferenciados, según se trate de políticas universales o asistenciales. En el área de la salud y la educación fue, al menos en un comienzo, una *política resistida* (un hito en este sentido fue la “*huelga de lapiceras caídas*” de los profesionales de la salud). En el campo asistencial representó una *política de alivio* para los municipios que hasta el momento se hacía cargo del costo de una parte de la política asistencial al tiempo que implicó una *política de reconfiguración de las relaciones tradicionales* entre los gobiernos locales y los ciudadanos.

## Bibliografía

- Costa, María Ignacia; Curcio, Javier y Grushka, Carlos (2014): La institucionalidad de la Administración Nacional de la Seguridad Social en el Sistema de Seguridad Social argentino. Estructura organizativa y financiamiento (1991-2012), en Danani, C. y Hintze, S. (coords), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Curcio, Javier (2011): Descripción del Sistema de Seguridad Social: componentes al cabo de la década del '90 y de la primera década del siglo XXI, en *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2011): Protección y seguridad social para distintas categorías de trabajadores: definiciones conceptuales, propuestas de abordaje e intento de interpretación, en Danani, C. y Hintze, S. (coords), *Protecciones y desprotecciones. La seguridad social en la Argentina, 1990-2010*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Danani, Claudia y Hintze, Susana (2014): Personas, instituciones y políticas. Reconstrucción y balance de la protección del Sistema de Seguridad Social en la Argentina, 2010-2013, en Danani, C. y Hintze, S. (coords), *Protecciones y desprotecciones (II). Problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines.
- Denning, Michael (2011): "Vida sin salario", en *New Left Review* en español; enero - febrero, Madrid
- Díaz Langou, Gala (2012): La implementación de la asignación universal por hijo en ámbitos subnacionales, Documento de trabajo N° 84, CIPPEC, Buenos Aires.
- Golbert, Laura (2010): De la Sociedad de Beneficencia a los derechos sociales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Buenos Aires. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/downloads/seguridadSoc/delasociedaddebeneficenciaalosederechossociales.pdf>
- Grassi, Estela (2003): Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal: la otra década infame (I) Espacio Editorial, Buenos Aires
- Grassi, Estela (2012): "Conceptualización de la política social y la reproducción de la vida". "II Seminario Latinoamericano sobre Desigualdad y Políticas Socio-laborales en Perspectiva Comparada", Quito: Instituto Altos Estudios Nacionales. 20 y 21/11/2012.
- Katz, Jorge, Arce, Hugo, Muñoz, Alberto (1993): Morfología y comportamiento del sector salud de la República Argentina, en Katz y colaboradores *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- MTEySS (2014): Protección y seguridad social en la Argentina. Resultados de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social 2011 ENAPROSS, MTEySS, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián (2008): "Política social y redistribución en la Argentina. La historia reciente, los retos futuros". Exposición en Jornada OSDE/Secretaría de Cultura/PNUD, Septiembre de 2008. (Notas propias).



**(Footnotes)**

1 Al promedio que surge de los cálculos de los haberes se le aplica una escala de porcentajes que va del 80% al 85% de acuerdo con la cantidad de años que al momento de la jubilación excedan la edad mínima requerida.

2 La edad del retiro obligatorio se establece de acuerdo a la situación particular de cada trabajador y a una edad mínima estipulada en el art. 15, que varía de acuerdo al nivel jerárquico dentro de la fuerza policial y al sexo. La edad del retiro voluntario es indistinta. Se requieren determinados años de servicios.

3 Los microempleadores, es decir, aquellos que emplean hasta cinco trabajadores, poseen un régimen de aportes específico que contempla el pago del 50% de las contribuciones patronales del régimen general, por cada uno de los trabajadores que emplea por tiempo indeterminado. Ley 26.940/2014.

4 Con excepción de los comprendidos en las leyes 23.551, 23.660, 23.661 y 24.467.

## **La seguridad en el ingreso más allá del empleo. El caso de la AUH**

### **Darío Gómez Puchet**

Investigador invitado al Proyecto “La Transformación del Estado Nación. El caso argentino en el período 2001/2011” Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Tesista del Doctorado en Administración y Política Pública (DAyPP) de la U. N. de Córdoba.

### **Carlos La Serna**

Profesor Titular. Director del Proyecto “La Transformación del Estado Nación. El caso argentino en el período 2001/2011” Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, Universidad Nacional de Córdoba. Coordinador Académico del DAyPP

Eje: Políticas sociales, viejos y nuevos derechos

### **Las políticas laborales en los 90**

El imaginario del neoliberalismo se construye durante la segunda mitad del siglo pasado, en medio de la expansión del capitalismo de bienestar y penetra en Latinoamérica en los años 70, bajo modalidades que no dudamos en señalar como la expresión de la política “con otros medios”<sup>1</sup>. Su significación está ligada a la “mano invisible” productora de equilibrios en el libre mercado, como a la individuación y mercantilización de las relaciones sociales bajo la lógica de la competitividad. Este orden del discurso<sup>2</sup>, se justifica apelando a la manipulación de teorías y datos que pretenden dotar al imaginario de una asepsia y objetividad que fundamenta la pretensión de un pensamiento único, erigido sobre principios y prácticas que permitirían el logro y así la integración. Se trata de una suerte de condensación simbólica, contenido de un imaginario neoliberal irreductible.

Contra lo que se pueda suponer, esta “distopía” (La Serna, 2010) se convierte en acto, busca penetrar la vida cotidiana, el sentido común epocal, la escala de valores construida a imagen y semejanza de los principios de la economía neo-clásica, con su culto al individualismo y a la competitividad exacerbada, su fe en la “magia de los mercados” y en las virtudes de las políticas ortodoxas (Borón, 2003). Es desde tales principios que el neoliberalismo llevará adelante en nuestra sociedad un programa que en lo económico produce una reestructuración que, de la apertura comercial indiscriminada y del ajuste vía la privatización, llevará a un mercado de trabajo ganado por el desempleo, el subempleo y la precarización laboral.<sup>3</sup>

---

1 Se hace así alusión a la conocida sentencia de K. Von Clausewitz (“la guerra es la continuidad de la política por otros medios”), idea según la cual la guerra moderna es un «acto político». De ello da cuenta el derrocamiento de Allende, la dictadura cívico-militar en Argentina, sólo casos de una estrategia que se reproduce en buena parte de Latinoamérica.

2 Término debido a Foucault, Michael. *Un orden del discurso*, o su equivalente en el desarrollo teórico de Jessop, *orden semiótico*, es, desde la perspectiva teórica del Análisis Crítico del Discurso, “un set ordenado de prácticas discursivas asociadas con un particular dominio social o institución (Fairclough, 1995: 12)

3 Tales consecuencias encontraron “legalidad” en la sanción de una reformada ley de empleo (Ley 24013/91), por la que se instrumenta una dura normativa de flexibilización de las relaciones de trabajo, y la suspensión de la negociación colectiva por rama.

Se trata de una ruptura de época, una bifurcación en el campo del trabajo, que desatará una conflictividad que se manifiesta en lo que puede considerarse un amplio *movimiento laboral*, que recibe la contribución diferenciada de experiencias tales como Piqueteros y el Movimiento del Trueque, más tarde del proceso de Recuperación de Empresas en quiebra, expresiones éstas articuladas a una más amplia disputa en torno al desempleo y la precarización, simbolizada por esa expresión de múltiples sectores que constituyera el Fre.Na.Po. (Frente Nacional contra la Pobreza).

Tal *movimiento* otorga significación a un período de transformación de las políticas estatales que tiene lugar en nuestra sociedad frente a los primeros signos de crisis del denominado Estado post-nacional schumpeteriano de *workfare* (Jessop, s/f)<sup>4</sup>. Es en tal marco que se verificará la instrumentación de sucesivos programas de transferencias monetarias focalizados en el inmenso desempleo producido, en los que el *movimiento laboral* aludido toma relevancia.

Se consolida de tal manera una transformación en el mundo del trabajo dada por cierto desplazamiento de las relaciones de poder en dos ámbitos fuertemente entrelazados: el mercado de trabajo y la significación del trabajo bajo la forma de empleo. En este marco tiene lugar la emergencia de nuevas experiencias de trabajo, de nuevos agentes, así como la aludida redefinición de la intervención del Estado. En cuanto a las significaciones sobre el trabajo como categoría social, se observan transformaciones en las subjetividades e identidades laborales que se articulan de manera a veces contradictoria con cierto desplazamiento del empleo como eje de los procesos de inclusión social y con la recolocación bajo otros significados del trabajo como eje del conflicto social (La Serna, 2010).

### **El retorno del Estado en el campo del trabajo: la ficción del *workfare***

Entre el fin del régimen neoliberal y la fase intervencionista que se inaugura a partir del 2003, se producen una serie de experiencias cuyo eje es la respuesta a la conflictividad derivada de una reestructuración del mundo del trabajo que como señalamos trastoca sus imaginarios y materialidades incluyentes basados en el empleo pleno (La Serna, *ibídem*). Los principales programas sucesivamente aplicados pueden ser tipificados según dos modalidades asociadas a contextos claramente diferenciados. El primer tipo -que agrupa al Plan Trabajar y al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (PJJHD)- obedece a la doxa del *workfare*, en tanto exige una contraprestación laboral determinada. El segundo tipo, constituido por el Plan Familias, y la Asignación Universal por Hijo (AUH), comporta un tipo de condicionamiento no laboral, que remite al cumplimiento de responsabilidades educacionales y de cuidado de la salud de los hijos a cargo por parte de los titulares del derecho.

(i) El Plan Trabajar, técnicamente parte de las políticas activas que inaugura el neoliberalismo<sup>5</sup>, representa una estrategia estatal frente a esa construcción de poder explícito que simboliza el “*movimiento laboral*”<sup>6</sup> que emerge a mitad de la década del 90. Constituirá en tal sentido un ortodoxo programa masivo de *workfare*, que transfiere responsabilidades a los afectados por

4 Esto es un Estado que, habiendo pretendido dejar atrás los pilares del imaginario nacional, keynesiano y de bienestar, entrará en una crisis de legitimidad que eclosionará en ese quiebre de sentido del orden social que trasuntan los sucesos del 2001.

5 Tales políticas incluían programas de muy diferente magnitud: de empleo, de capacitación laboral y de intermediación laboral. Para una mayor información al respecto puede consultarse La Serna y Echavarrí (2003): El caso argentino en “Frente a la exclusión social, que caminos?. Los casos de Québec y Argentina” (INRS-IIFAP: Córdoba).

6 Constituido en esos años por el Movimiento del Trueque y por Piqueteros.

el desempleo, bajo el condicionamiento de las prestaciones al cumplimiento por parte de sus destinatarios de obligaciones laborales en lugares de trabajo que a la postre se mostraron exiguas o inexistentes. El Plan Trabajar busca regular y así “vigilar y castigar” el activismo de tal *movimiento*, sin por ello lograr evitar experiencias que, enroladas en un “imaginario alterativo” (Castoriadis, 1985), emergerán de sus prácticas y, paradójicamente, de una (re)apropiación del programa por sus destinatarios.

(ii) La crisis política y económica que desencadena los sucesos del año 2001 lleva a la desestructuración de las reglas hasta entonces dominantes no sólo pero sí relevantemente en el campo del trabajo. Nucleados atrás de aspiraciones que incluían pero que superaban las demandas existenciales relacionadas a la reproducción vital, aquel *movimiento laboral* ahora ampliado pone en entredicho la continuidad del régimen neoliberal entonces en el poder<sup>7</sup>. La última de las presidencias que suceden a la transición que genera la caída del gobierno de la Alianza, implementa el *Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados* (PJJHD), con vigencia entre los años 2002 y 2005, asumiendo como en el caso anterior la forma de un programa de transferencia de ingresos, condicionada nuevamente al desempeño de actividades laborales, productivas o de servicios y comunitarias.<sup>8</sup>

El discurso y la práctica gubernamental que se produce alrededor de esta iniciativa busca reconstruir la golpeada legitimidad de los poderes del Estado (La Serna y Echavarri, 2003). Tal propósito es simbolizado con la instauración de la Mesa del Diálogo Argentino, comunicada como instrumento de pacificación social. Pero el discurso estatal enuncia paralelamente el ambicioso propósito “... de reencontrarse con los sectores productivos más castigados por las políticas de la década de los noventa, intentando demostrar las implicancias reactivadoras del Plan...”. Los actores sociales se debaten frente al PJJHD entre los apoyos de las grandes corporaciones –CGT, UIA, Iglesia Católica<sup>9</sup>- y una oposición que lidera la CTA cuyos contenidos críticos y alternativos respecto a los efectivos alcances del Plan y a los derechos en el campo de los ingresos, sentarán un adicional y significativo precedente en relación con este modalidad de intervención<sup>10</sup>.

Una segunda línea de análisis de este otro antecedente de la Asignación Universal por Hijo, busca desentrañar los “significados de la ejecución social de la política” (Offe, 1995), mostrando que su diseño técnico, mediante la instrumentación de Consejos Consultivos Locales integrados por organizaciones sociales de diversa índole, permitió en no pocos casos “... enhebrar una estrategia de empoderamiento de liderazgos locales, que condujo a la discrecionalidad en la selección de los beneficiarios (Isuani, s/f)<sup>11</sup>, modalidad cooptativa destinada a forzar la adhesión de los destinatarios del Plan a las distintas organizaciones sociales que constituían tales Consejos (La Serna y Echavarri, *ibídem*).

---

7 Referimos aquí en el campo del trabajo al Movimiento de Empresas Recuperadas, en el campo de la política a las Asambleas Barriales, expresiones éstas que se sumaban a aquellas mencionadas precedentemente.

8 El PJJHD es discontinuado a partir de 2005, año en que es creado el Plan Familias, programa también de transferencias condicionadas pero sin obligación de contraprestación laboral. Esta dirigido a beneficiarios del PJJHD que cumplieran con las condiciones de elegibilidad, resultando en su diseño una reformulación del componente Ingreso de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) (1996).

9 La Iglesia pasa del decidido apoyo a una posición crítica que denuncia el incumplimiento de los compromisos del Estado al interior de la Mesa de Diálogo, orientados a evitar los criterios clientelares con que operan los planes sociales.

10 La Serna y Echavarri, *ibídem*.

11 En el sentido que expresado por el autor que citamos; las políticas discrecionales son aquellas en las que el que da no tiene obligación de dar y el que recibe no tiene obligación de recibir.

(iii) En un marco de rápido crecimiento de la ocupación pero de persistencia del trabajo precarizado, la matriz puramente neoliberal de *workfare* en el campo de las políticas sustitutivas del ingreso, comienza a ser desmontada. En efecto el PJJHD es discontinuado a partir de 2005, año en que es creado el Plan Familias, programa de transferencias dinerarias que excluye la obligación de contraprestación laboral, centrando la misma en el cumplimiento de controles sanitarios y educativos de hijos en edad escolar. Dirigido a beneficiarios del PJJHD que cumplieran con las condiciones de elegibilidad, el Plan resulta en su diseño una reformulación del componente Ingreso de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) que fuera creado en 1996<sup>12</sup>.

### **El trabajo como movimiento social**

Como hemos apuntado más arriba, un amplio *movimiento* se despliega entre la mitad de los años 90 y principios del presente Siglo, ligado a una (re)significación del trabajo que toca como intentaremos mostrar tanto aspectos subjetivo-identitarios como su misma significación social.

Ello puede observarse en cada una de las experiencias que constituyen el *movimiento laboral* al que referimos. Señalan Svampa y Pereyra (2003), en una obra señera sobre el caso Piqueteros: “Mientras que el desempleo fue asumido individualmente [...] entre quienes se reconocen piqueteros la situación cambia radicalmente”. “... ser piquetero tiene una carga estigmatizante mucho menor, en la medida que éste dio lugar a un espacio de reconocimiento que cristalizó en el desarrollo de organizaciones sociales [...] Frente a la pasividad –inactividad– del desocupado, el piquetero se define por su condición activa”. Una praxis de “trabajo emancipatorio, creativo y no disciplinario” es lo que a su vez representa el Movimiento del Trueque para sus “prosumidores”<sup>13</sup>, praxis que caracteriza su “... principal confrontación [...] con la sociedad capitalista [cual] es, en un marco de creciente autonomía, entenderse como dueños de intercambiar su trabajo por otro trabajo...” (Echavarri, 2004). El movimiento de los trabajadores que “ocupan, resisten y luchan”<sup>14</sup> interpela “En primer lugar, a los propios trabajadores desocupados, impulsando una toma de posición activa frente a la crisis personal y social...”, posición que como es conocida comporta toda una aspiración orientada a tomar en las manos colectivas de las cooperativas de trabajo que se crean, la gestión de su propio trabajo.

---

12 El objetivo de este programa es mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias, con hijos menores de 19 años de edad a cargo, que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. El programa entrega un ingreso no remunerativo para disminuir su vulnerabilidad social y potenciar la acumulación de capital humano y social. Su financiamiento dependerá del cumplimiento de las condiciones de elegibilidad y de la verificación semestral de las condiciones de permanencia.

13 Término que, frente al mercado, da cuenta de la resignificación del trabajo y del intercambio por parte del Trueque, cuyos integrantes se entendían a la vez productores y consumidores.

14 Consigna de las primeras reuniones del Movimiento de Empresas Recuperadas, que nuclea las diversas experiencias dirigidas a la toma de empresas y su recuperación/reconversión productiva: el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas por los trabajadores (MNFRT) y el Polo de Gestión Obrera Directa (GOD).

Un segundo aspecto de las transformaciones en la significación del trabajo, tiene que ver con el vínculo que estas expresiones del *movimiento laboral* a que referimos entablan con los planes sociales. Desde una perspectiva que preserva valores y aspiraciones, tales planes pasan de ser desechados por su carácter cooptativo y asistencial, a ser (re)significados como conquista, como recurso estratégico a sus aspiraciones<sup>15</sup>.

En lo que constituye un momento de articulación entre el *movimiento* que venimos analizando y expresiones políticas y sindicales no corporativas, desde 1997 se desarrolla toda una praxis de lucha por la inclusión, alrededor de diversas iniciativas que plantean la universalización de las Asignaciones Familiares, o la implementación de un Ingreso Ciudadano para la Niñez. Promovida desde ámbitos académicos como la Red Argentina de Ingreso Ciudadano (REDAIC), pero especialmente desde la Central de Trabajadores Argentinos (CTA) y la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) -sindicato éste integrante de CTA-; se constituye el Frente Nacional Contra la Pobreza (Fre.Na.Po.).<sup>16</sup> Tal activismo que incluye entre otras acciones<sup>17</sup> una Consulta Popular que, organizada por múltiples organizaciones sociales, sindicales y políticas, propone la instrumentación de un seguro de empleo y formación, de una asignación por hijo y del beneficio jubilatorio para los que no accedían a ese derecho<sup>18</sup>.

No obstante ello, una primera consecuencia de la conformación de este ampliado espacio político alrededor de las demandas asociadas a la pobreza y el desempleo, es en el 2001, la creación por el Gobierno de la Alianza del Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF) mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 1382/01. Este explicitaba en su primer artículo su basamento "... en los principios de solidaridad, igualdad, universalidad e inmediatez, que cubrirá las contingencias de infancia y vejez", separando consecuentemente las Asignaciones Familiares de la condición laboral (Arcidiácono et al., s/f). Sin embargo el decreto no llegó a implementarse, por la renuncia a la Presidencia de Fernando De La Rúa.

Este conjunto de prácticas que interpelan las condiciones de sujeción que emergen de la crisis del mercado de trabajo, comportan una transformación subjetiva y colectiva que (re)significa el trabajo en lo que tiene de relación social, esto es en tanto actividad potencialmente generadora de una modalidad de existencia que toma distancia de aquella que impone la economía capitalista dominante. Estas expresiones de lo que hemos llamado "*el trabajo como nuevo movimiento social*"<sup>19</sup>

15 Citan Svampa y Pereyra en la obra referida: "... los planes no son "dados" por el gobierno sino arrancados por la lucha...", señalando que una tal apropiación deriva en experiencias "... mediante el desarrollo efectivo de proyectos de obra pública o productivos...". El subtítulo "Una economía doméstica apoyada en el Estado" significa por sí mismo la relación que el Trueque mantiene con los planes sociales -transferencias dinerarias o de alimentos- de los cuales obtiene los "soportes básicos" a sus propias estrategias. En fin, el movimiento de Empresas Recuperadas encuentra en los planes sociales, pero también en una no generalizada pero si frecuente articulación con los municipios, recursos que permiten sostener los críticos momentos iniciales de su acción emancipatoria.

16 Confluencia de actores en torno a lucha por el reconocimiento del desempleo y la pobreza y la construcción y legitimación social de una modalidad alternativa de política pública.

17 En el 2000, en el marco del alto índice de desocupación, las privatizaciones de las empresas del estado y el ajuste fiscal que llevó a recortes en sueldos y jubilaciones en un 13%, se realiza una marcha desde la Ciudad de Rosario a Capital Federal, que se denominó la Marcha Grande "...en la que cientos de manifestantes se movilizaron... para reclamar un seguro de empleo y formación de trescientos ochenta pesos (\$380) para los jefes de hogar desocupados y una asignación por hijo de sesenta pesos (\$60) mensuales. Esta marcha tuvo una importancia simbólica y práctica destacable, ya que a la movilización se unieron trabajadores de Tartagal y Cutral-Có, junto con referentes de otras localidades y representantes de la CTA de cada provincia. Esta vez no sólo las mujeres y los hombres eran protagonistas de la disputa política que se estaba librando en la calle, sino también los jubilados y los niños. Estos últimos a través del Movimiento Nacional de los Chicos del Pueblo, acompañados por el padre Carlos Cajade.

18 En diciembre del 2001 se obtienen 3 millones de adhesiones, momento en el que la población bajo la línea de pobreza alcanzaba el 38,3% y la indigencia al 13,6%. Incidencia de la pobreza e indigencia en octubre de 2001 según EPH- INDEC. [http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74//pob\\_toct01.pdf](http://www.indec.gov.ar/nuevaweb/cuadros/74//pob_toct01.pdf)

19 Denominación con la que se connota a los movimientos de recuperación de empresas, que extendemos al conjunto de experiencias a que hemos aludido. La Serna, et al (2004).

contribuyen a (re)significar el desempleo, interpelando así la etiqueta estigmatizante y excluyente que la misma depara material y simbólicamente, pero también el empleo, abriendo a partir de su activismo un camino alternativo de desmercantilización que se inscribe en aspiraciones emancipatorias de vida y trabajo.

En la cambiante forma que va asumiendo esta acción estatal ante la transformación del mundo del trabajo, es que significamos a la AUH como parte de la construcción de lo que puede denominarse una comunidad política imaginada (Jessop, s/f).

### **La AUH, un programa de múltiples significaciones y materialidades**

La AUH responde a los logros (sólo iniciales) del estado, de “blanqueo” del trabajo precarizado, cuya tasa se estabiliza luego de llevarla del 49,7% en 2002 a un 33,5% de la PEA. Debe también contabilizarse como elemento de su contexto, los efectos de la crisis del 2009 y una inflación que aún en su bajo nivel, erosionaba los ingresos.

Creada por Decreto de Necesidad y Urgencia 1.602 del 29 de octubre de 2009 del Gobierno Nacional, la AUH introduce un esquema de carácter no contributivo en el marco de la Ley 24.714<sup>20</sup>. Se destina a los niños, niñas y adolescentes argentinos o con residencia legal en el país que reúnan dos requisitos iniciales: no contar con otra asignación familiar contributiva o no contributiva prevista en dicha ley y pertenecer a grupos familiares que se encuentren desocupados o se desempeñen en la “economía informal”. Se requiere que los adultos responsables: no perciban remuneración por encima del salario mínimo vital y móvil; certificar la asistencia al sistema educativo público y al régimen obligatorio de vacunación; y contar con la debida documentación, debiendo certificar tanto el titular como el niño extranjero una residencia legal en el país no inferior a tres años.

La AUH pareciera tener en el trabajo, en la familia y en la escuela, los espacios privilegiados a la comprensión de las significaciones e imaginarios que se configuran en su “proceso de ejecución”. La AUH puede ser entendida como una acción de significaciones y consecuencias múltiples que se relacionan en un nivel tanto estructural, como de las prácticas, subjetividades e identidades que recepta y promueve<sup>21</sup>. El problema remite al interrogante que relaciona: (i) los aspectos materiales y discursivos que dan contexto y sentido a la Asignación, con (ii) su singular contribución, en tanto política pública, a la configuración de un imaginario sobre el trabajo que encuentra espacios de construcción por fuera de las formas salariales.

En relación a los aspectos materiales; la AUH (y las jubilaciones) a pesar de la disminución en la actividad económica internacional, permitió reducir el índice de Gini en un 20 % desde el 2003<sup>22</sup> poniendo piso a los salarios y aumentando los ingresos en los sectores bajos y medios. Soledad

---

20 Normativa que establece el derecho a las Asignaciones Familiares para trabajadores asalariados registrados en el Sistema de Seguridad Social.

21 Dos son las preguntas que podrían orientar el análisis de la AUH desde una perspectiva interpretativo-comprensiva. Por un lado, la misma contribuye o por el contrario obstruye la transformación de las subjetividades e identidades en los agentes a los que la AUH “llega” –los niños/jóvenes, los padres, los docentes y directivos de las escuelas. La AUH es un espacio en el que es posible indagar en torno a las transformaciones institucionales que la misma generaría. Los espacios que podría privilegiar un tal tipo de análisis son sin duda la familia y la escuela, instituciones éstas a las que se puede suponer conmovidas por la aplicación de la AUH. Ambos análisis no son complementarios, en tanto la relación sujeto-estructura que suponen, sugiere en la búsqueda de una más acabada comprensión la realización de ambos abordajes.

22 Diario Página 12 del 26 de Junio de 2013, en base a datos de la EPH. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-223066-2013-06-26.html>

Villafañe<sup>23</sup> explica que el 62% de la caída en la desigualdad hasta el 2012 se corresponde con el aumento en el empleo registrado y las negociaciones salariales, pero que el mercado de trabajo no fue el único factor en la reducción de las desigualdades y que el sistema de seguridad social como la AUH incrementa los ingresos no laborales. Este aspecto adquiere mayor relevancia, si advertimos que en una sociedad de mercado como la que vivimos, el acceso y posibilidad de elección en la adquisiciones de productos en el mercado contribuyen a la inclusión real y subjetiva de los beneficiarios de la Asignación.

Ello “...contribuye así a achicar la brecha de desigualdad respecto de otros sectores sociales, neutralizando la estratificación de origen...”<sup>24</sup>. En otras palabras, la AUH aporta a significar lo que Robert Castel identifica con “...el mínimo de recursos necesarios para sobrevivir en una sociedad que limitaría sus ambiciones a asegurar un servicio mínimo contra las formas extremas de privatización” (Castel, 2004), en una abierta crítica a la concepción de solidaridad perdida en nuestras sociedades en las últimas tres décadas; pero representando cualitativa y subjetivamente para los beneficiarios un mínimo de recursos sustanciales para proyectar y planificar la reproducción cotidiana de trabajadores y familias.

### Los alcances de la Asignación

La AUH está inextricablemente ligada al campo del trabajo, y a las dimensiones a éste asociadas, tanto aquellas relativas a la distribución del ingreso y la movilidad social, como a la renovada significación sobre el trabajo.

La política estatal kirchnerista, basada en una lógica de intervención que se asienta entre otros ejes en el aliento a la demanda<sup>25</sup>, ha logrado superar francamente las altas tasas de desempleo y subocupación, mientras que el descenso de las tasas de precarización laboral<sup>26</sup> se ha visto limitado por intereses que se expresan en esa indisimulable y persistente articulación entre los objetivos desmedidos de rentabilidad de los grandes grupos empresarios y un sindicalismo corporativo que no incluye entre sus preocupaciones –léase discursos y prácticas- aquellas banderas que estuvieran ligadas a su sentido institucional: la promoción y defensa del empleo y de las condiciones de trabajo.

La configuración del mercado de trabajo ha adquirido bajo el período 2003/2011 una situación que denominamos de “*plena ocupación*” (La Serna, 2013), esto es una situación caracterizada por una diversidad de inscripciones laborales, algo que contrasta con la generalizada y homogénea inclusión que comporta el “pleno empleo” vigente bajo el intervencionismo bienestarista. Al

23 Investigadora de la Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica del Ministerio de Trabajo de la Nación. Citado en Diario Página 12 de 26 de Junio de 2013.

24 Afirman los investigadores Bernardo Kliksberg e Irene Novacovsky en un trabajo realizado por un equipo de investigadores de la Organización Iberoamericana de Seguridad Social y de la Universidad Nacional de Tres de Febrero, en nota del Diario Página 12 del 21 de Junio de 2015. <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-275377-2015-06-21.html>

25 A través de la reimplantación de la negociación colectiva, la universalización de prestaciones jubilatorias, los subsidios al consumo de servicios, la inversión pública orientada a la producción de infraestructura productiva y de servicios esenciales, los programas crediticios dirigidos a las PyME's, etc.

26 Se ha creado una cifra cercana a los 6 millones de puestos de trabajo, a la vez que la precarización descendió desde un máximo del 54% en 2002, al mencionado actual porcentaje.



interior de esta heterogeneidad laboral la Asignación Universal por Hijo (AUH) alienta un proceso de (re)significación del trabajo en su sentido de actividad que permite la reproducción.

En ese marco distintas evaluaciones dan cuenta del impacto positivo de la Asignación. Es el caso de la sección de Estudios de Economía Política y Sistema Mundial de la Revista del Centro Cultural de la Cooperación, publica un estudio en el que se valora la recuperación en la distribución del ingreso y el coeficiente de Gini entre 2003 y 2009. También el Observatorio de la Deuda Social Argentina<sup>27</sup> considera que “Este cambio en la política social introdujo un incremento inmediato en los ingresos corrientes de los hogares en situación de marginalidad, desempleo y/o precariedad laboral que carecían de asistencia del Estado o que la misma resultaba altamente insuficiente”, señalando “... el impacto que han tenido las transferencias económicas involucradas en términos de mejorar los ingresos reales familiares y de reducir los riesgos de caer en situación de indigencia y de pobreza de los hogares con niños/as y adolescentes menores de 18 años”<sup>28</sup>.

Según el Observatorio de la Deuda Social, hasta el 2009, los niños hijos de ocupados en el mercado formal de empleo percibían Asignaciones familiares de manera indirecta a través de sus tutores. De 12.400.000 menores de 18 años de edad en la Argentina, 9.735.734<sup>29</sup> se encontraban alcanzados por las asignaciones familiares de sus padres o tutores insertos en el mercado formal de trabajo o por programas sociales como PJJHD, Plan Familias, Pensión de 7 hijos o Pensiones por discapacidad. En contrapartida 2.664.266<sup>30</sup> de niños no percibían ingresos. Según el Ministerio de Economía, Argentina invierte el 0,6% del PBI a la AUH, siendo el país de la Región que mayor transferencia de ingresos destina a programas de estas características.

En cuanto a los efectos de la AUH sobre la inclusión escolar, el Observatorio de la Educación Básica Argentina<sup>31</sup> en su Informe de Resultados del 2011<sup>32</sup>, sostiene que menos de la mitad de la matrícula de alumnos de cada escuela recibe la AUH, lo que muestra a la vez que el alcance del derecho, la heterogeneidad de alumnos; paralelamente la cantidad de directores que perciben casos de reinserción escolar es mayor en el nivel secundario que en el primario; y que la mayoría de los directores no conoce casos en el que el subsidio haya sido suspendido por incumplimiento de la misma<sup>33</sup>. Lo que sugiere un “proceso de ejecución” de la política potencialmente inclusivo,

27 “Estimación del impacto de la AUH y las pensiones para madres con siete hijos sobre los ingresos familiares, la indigencia y la pobreza urbana en la Argentina del Bicentenario”. Informe Final/Mayo, 2013. [http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO\\_DE\\_PRENSA\\_AUH\\_Pobreza.pdf](http://www.uca.edu.ar/uca/common/grupo68/files/COMUNICADO_DE_PRENSA_AUH_Pobreza.pdf)

28 El estudio utiliza “... los microdatos de la EDSA-Bicentenario/ODSA-UCA aplicada en los 4º trimestres de los años 2010, 2011 y 2012”.

29 Fuente: Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

30 Op. Cit.

31 Se trata de un programa constituido por la Fundación Centro de Estudios en Políticas Públicas (CEPP), la Universidad de Buenos Aires y el Banco Santander Río, con el apoyo técnico del Ministerio de Educación de la Nación, orientada a la producción de información para la investigación y el debate en el campo educativo. <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2012/03/Informe-General.-N%C2%BA1-a%C3%B1o-2011.-Observatorio-de-la-Educacion-B%C3%A1sica-Argentina.pdf>

32 Estudio sobre una muestra simple al azar sobre 550 escuelas privadas y estatales ubicadas en zonas de la EPH, mediante la aplicación de una encuesta presencial sobre 571 directores, 915 docentes y 325 preceptores. <http://www.fundacioncepp.org.ar/wp-content/uploads/2012/03/Presentacion-AUH.pdf>

33 Estas conclusiones se desprenden de resultados como los siguientes. (i) Alrededor del 60% de los directores de primaria y secundaria señalan que hasta el 25% de sus alumnos reciben la AUH; (ii) En el nivel primario, en las escuelas de gestión estatal, el 80% de las respuestas de los directores indica que la mitad o menos de la matrícula accede a la AUH. Se observan diferencias entre la gestión estatal y privada; (iii) En el secundario, la percepción de los directores es también que menos de la mitad de los alumnos de la escuela reciben el beneficio; (iv) El porcentaje de escuelas en las que los directores percibieron casos de reinserción es menor en la escuela primaria (13%) que en la secundaria (23%). (v) Casi la totalidad de los directores entrevistados (98% en el nivel primario y 90% en el nivel secundario) no percibe casos en los que la Asignación haya sido cancelada, a pesar de la deserción de un alumno.

la ausencia de establecimientos sólo poblados por los niños-jóvenes beneficiados -evitando así una fragmentación mayor del sistema escolar.

Si bien las consecuencias de la precarización son atenuadas por la AUH, existen legados que conspiran contra los objetivos de una más genuina y estable distribución del ingreso, como las exenciones en el sistema tributario, como el impuesto a las ganancias sobre las transacciones financieras y sobre los beneficios de la venta de activos, y en menor magnitud, la excepción a los miembros del poder judicial. Contribuye asé mismo a tales límites, la ausencia de políticas anti monopólicas que permitan una fiscalización de la formación de precios.

### Imaginario en disputa

La AUH, fue convertida en un símbolo del imaginario radical del Kirchnerismo en su proyecto neo-desarrollista en lo económico y de inclusión en lo social. En el anuncio de implementación de la AUH, la Presidenta, explicita la aspiración a una sociedad que se imagina centrada en la inclusión social por el trabajo: "...el que perciba la asignación familiar, cuando consiga trabajo o cuando consiga regularizar su situación, sigue percibiendo esa asignación familiar, por lo cual además es absolutamente complementaria de nuestro proyecto que es lograr trabajo decente para todos los argentinos que es, no tengan dudas, el único instrumento para combatir y erradicar la pobreza".<sup>34</sup>

Frente a tal discursividad se contraponen un abanico de posiciones<sup>35</sup> que disputan el sentido y la significación de la AUH<sup>36</sup>, siendo muy relevante señalar que tal debate se realiza desde un mínimo consenso operativo que la considera una política "acertada". La revisión del articulado del diario La Nación permite afirmar que el mismo es portador de una línea de cuestionamiento relativa a tres aspectos principales: (i) los alcances poblacionales del programa<sup>37</sup>; (ii) su eficacia en la lucha contra la pobreza<sup>38</sup> ya que dejaría a un 20% de niños sin cobertura y (iii) los resultados de las condicionalidades referidas a la certificación de escolaridad y de controles periódicos de salud que debe cumplimentar la madre, padre o tutor de los niños beneficiarios. Se vincula a la AUH con un impacto negativo en el mercado laboral femenino.<sup>39</sup> La cobertura del diario La Nación en torno a la AUH se ha realizado desde informes editoriales<sup>40</sup>, interpelando en casos la discursividad

34 Fuente: <http://www.cfkargentina.com/palabras-de-cristina-fernandez-de-kirchner-anunciando-la-asignacion-universal-por-hijo/>

35 Entendiendo por tales a los partidos políticos no peronistas o justicialistas, al peronismo de raíz liberal y/o conservadora, a sectores empresariales de hegemonía histórico-social, a corporaciones agroindustriales y a medios de comunicación como el Grupo Clarín y el Diario La Nación, entre los más relevantes.

36 El análisis que sigue recoge de los diarios La Nación y Página 12 las principales manifestaciones aludidas en relación con la AUH.

37 Crítico informe del resultado de la Asignación Universal por Hijo" Diario La Nación del 19 de Abril de 2011, [www.lanacion.com.ar/1366730-critico-informe-del-resultado-de-la-asignacion-universal-porhijo](http://www.lanacion.com.ar/1366730-critico-informe-del-resultado-de-la-asignacion-universal-porhijo)

38 Diario La Nación del Martes 19 de Abril de 2011. Crítico informe del resultado de la Asignación Universal por Hijo. "...Es el caballito de batalla del Gobierno a la hora de justificar su política contra la pobreza. Cristina Kirchner lo presenta como uno de los planes sociales más revolucionarios de la Argentina. Sin embargo, en el análisis duro de la Asignación Universal por Hijo (AUH), los resultados no parecen ser tan rimbombantes: el plan social más promocionado por el Gobierno aún no es universal en su plenitud porque un 20% de los niños no recibe ningún tipo de seguridad social; la transferencia dista de ser un seguro efectivo contra la pobreza, y no logró resolver factores estructurales de la inseguridad alimentaria..."

39 Diario La Nación. La Asignación Universal impacta en el mercado laboral femenino. Un informe indica que podría desalentar la búsqueda de empleo para cobrar el subsidio. <http://www.lanacion.com.ar/1461392-la-asignacion-universal-impacta-en-el-mercado-laboral-femenino>

40 Diario La Nación del 16 de Septiembre del 2012. <http://www.lanacion.com.ar/1508929-el-impacto-educativo-de-la-asignacion-universal>

de autoridades nacionales<sup>41</sup>, lo cual contrasta con el caso de Página 12, que realiza un trabajo periodístico basado en editoriales, entrevistas a académicos y políticos en lo que representa una posición favorable.

En el Diario La Nación el tratamiento es menor y las palabras en asociación con la AUH son educación, salud y Argentina. La semántica si bien es claramente política en ambos casos, Página 12 asocia la política con lo popular, lo social, el trabajo, y la figura de la Presidenta, mientras que La Nación busca una construcción significada por lo técnico. En este sentido elabora un discurso instrumental que trabaja sobre la medición de impacto de la AUH. Por su parte Página 12 aborda el tratamiento del tema desde la construcción subjetiva que comporta la AUH en referencia a los derechos de los destinatarios. La Nación no menciona la palabra derecho en relación a la AUH.

### **De la (re)estatización de los fondos de pensión al consenso**

Al momento de la aplicada la AUH, el arco opositor, busca diferenciarse frente a la política aplicada. Estas expresiones registran todas diferentes distancias respecto al contenido discursivo y material de la AUH, desde su rechazo liso y llano, hasta su ampliación. Son la expresión de un debate político que sin embargo no llegó a amenazar el “consenso operativo” (Offe, *ibídem*) que otorga legitimidad a esta política.

Las políticas de sostenimiento de la demanda y de incremento de derechos y beneficios, requirió por parte del Estado el mantenimiento e incremento de las retenciones a las exportaciones de productos primarios e industriales, como una reforma de los sistemas de información y vigilancia fiscal que permitió el crecimiento constante de los ingresos tributarios<sup>42</sup>. No obstante la decisión estatal que posibilita la AUH y otras transformaciones en el campo de los derechos y las políticas laborales y sociales, es la (re)estatización de los fondos de pensión, la cual permite al Estado reapropiarse de un recurso financiero estratégico, despejando de este modo aquellos obstáculos ligados a las cuentas fiscales. Por otro lado, el alcance poblacional de la política<sup>43</sup>, los resultados en principio auspiciosos en el campo del acceso a la educación de los niños-jóvenes cubiertos por la asignación, así como el efecto sobre los niveles de indigencia y pobreza de familias de trabajadores desocupados y precarizados, abren las puertas a lo que podemos considerar un consenso social amplio.<sup>44</sup>

### **A modo de conclusión: la AUH en la institución de los imaginarios**

A nivel contextual, es decisiva la estructura del mercado de trabajo post-bienestarista, dada por aquello que hemos denominado “*plena ocupación*”. Tales cambios se han interpretado como esa construcción que tiene lugar al compás de las experiencias que se aglutinan bajo ese instituyente de nuevas modalidades de inclusión laboral que representa el *movimiento laboral* al que hemos

41 Diario La Nación del 16 de Septiembre de 2012. El impacto educativo de la Asignación Universal. “...Los especialistas consultados por chequeado.com coincidieron en que la AUH es una política de Estado acertada, pero la diferencia neta de matrícula entre un año y otro -aun tomando a los grupos de edad alcanzados por la asignación- no puede imputarse sólo al impacto de este plan. También pueden intervenir el crecimiento demográfico, la diversificación de la oferta educativa y las políticas de extensión de la obligatoriedad del secundario.”

42 Ello se da asimismo en una fase de crecimiento aún sin techo en los volúmenes y precios de productos alimentarios en el mercado mundial.

43 En el primer semestre de 2013, la AUH beneficiaba a 3.368.726 niños/jóvenes, a la vez que alcanzaba a cerca de 1.480.000 familias.

44 Ello podría expresarse señalando que la AUH es una política que la oposición se cuida de criticar, afirmando por el contrario que en la eventualidad darían a la misma continuidad en tanto constituye una “política de estado”.

referido, como expresión de esas nuevas prácticas que Offe (1992) encierra bajo el “paradigma de la política extrainstitucional”<sup>45</sup> y que Castoriadis (2008) define como *la* política en oposición a *lo* político institucional, formas de ejercicio de una praxis individual y colectiva cuya ontología está en el ejercicio incesante de una reflexividad que comprendemos orientada a la configuración de políticas de vida (Giddens, 1998).

La AUH no constituye una excepción respecto a esta ontología de las transformaciones. Es expresión también, de un cambio cualitativo dado por las transformaciones en relación con el mercado laboral y con la significación del trabajo que son producto de la crisis y de las políticas neoliberales, pero también de cambios culturales que abriga el auge del Estado de bienestar. Tales procesos han sin duda alterado el mundo del trabajo y así la vigencia plena de su principio de organización -el pleno empleo-, desplazado por la presencia de una diversidad de identidades y prácticas laborales-salariadas, autónomas, emancipatorias-, que han reconfigurado el mundo del trabajo del presente.

Tal supuesto pareciera plausible en un contexto como el que representan los sucesos del 2001 en nuestra sociedad, que alienta un conjunto de praxis que encierran, entre otros sentidos, un cuestionamiento de la sociedad en tanto sociedad capitalista. Ello abre un horizonte de experiencias que tocando al trabajo bajo sus formas salariadas, lo desplazan de su hegemónica significación como eje cuasi universal del mundo del trabajo propio de la denominada “sociedad del trabajo” Offe (1995), Castell (1997), Giddens (1998).

En ese marco la AUH puede ser significada como una acción estatal que alienta el desarrollo de modalidades alternativas de inscripción laboral y así de inclusión social, que conviven conflictivamente con aquellas correspondientes a las formas de empleo propias del contrato asalariado<sup>46</sup>. Tal categoría ha crecido entre agosto de 2010 y diciembre de 2012 en un 68% como destinataria de la AUH, constituyendo a abril de 2013 un 4,6% de los beneficiarios totales, medida ésta que resulta superior en un 50% a la que registraba en agosto de 2010<sup>47</sup>. El señalado crecimiento permite suponer que el sentido desmercantilizador que introduce la Asignación en el campo general del trabajo y de la inclusión social, tiene en nuevas formas de inscripción laboral no tradicionales una modalidad de expresión.

En lo que refiere a la construcción política del Estado en el período, la AUH se inscribe en decisiones que tienden a generar mayores posibilidades a la acción gubernamental<sup>48</sup>. La (re)estatización de los fondos de pensión a que referimos, significada como una reapropiación de recursos nacionales estratégicos, produce un desplazamiento en la correlación de poderes en juego, otorgando al Estado posibilidades de actuación que se expresarán junto a la AUH, en diversos programas: inclusión jubilatoria, Conectar Igualdad, PROCREAR, PROGRESAR, etc. Estos programas, bajo el simbolismo privilegiado que toma la Asignación, ocuparán un espacio relevante al interior de las complejas significaciones que constituyen esa comunidad política imaginada que es el Estado.

45 Paradigma éste centrado en el pluralismo y la diversidad, lo cual comporta superar los enfoques unidimensionales y dualistas que se inscriben en la distinción hegeliana entre Estado y Sociedad Civil.

46 Los monotributistas sociales son una categoría tributaria para personas físicas, integrantes de proyectos productivos de hasta tres personas o asociados a cooperativas de trabajo que sean vulnerables desde el punto de vista socioeconómico y cuyos ingresos como titular del derecho no superen los \$24.000.- anuales; que son beneficiarios de la AUH. ANSES (2012): “La asignación universal por hijo para protección social en perspectiva”. Buenos Aires.

47 ANSES (2012): “La asignación universal por hijo para protección social en perspectiva”. Buenos Aires.

48 Véase al respecto el trabajo en este mismo volumen de Carlos La Serna.

La Asignación, cuya transparente ejecución la connota positivamente, sanciona un derecho de inclusión en un sistema de seguridad no contributivo, que llega no sólo a los niños, también a las familias cuya existencia encuentra en ello la posibilidad de satisfacción de aspiraciones generalizables, ligadas a su presente y a su futuro. Esta herramienta, significativa en relación con la distribución del ingreso, constituye una estrategia de política económica que tiene como base el incremento de la demanda, del crecimiento y/o mantenimiento de los niveles de producción y ocupación.

Por otro lado, la AUH puede ser significada como una acción de rasgos redistributivos que es esgrimida por el Estado respecto a los trabajadores perjudicados por un mercado laboral cuya oferta si bien crece marcadamente bajo el período 2002-2012, está atravesada por las condiciones de precariedad.

Es en todos estos sentidos que la Asignación Universal connota ese carácter instituyente del Régimen político kirchnerista, que se hace visible en la ruptura del *tiempo imaginario* (Castoriadis, 2010:334), que incorpora en el orden del discurso un antes y después. Tal temporalidad es referenciada con el declive del Estado neoliberal que cierra con la crisis del 2001 y en el carácter fundante, instituyente, del nuevo gobierno.

La AUH es, en tal sentido, representada como un símbolo privilegiado del periodo fundante, que se incorpora en el relato discursivo de los sectores políticos y sociales identificados con lo que el Régimen Político en el poder, interpelando todo un simbolismo político, autodenominó “Proyecto Nacional y Popular”. La discursividad y las prácticas estatales se encuadran así en ese magma de significaciones ligado a las identidades populares, asociadas al trabajo y a los trabajadores, a los postergados -política, económica y culturalmente-, por el neoliberalismo, a aquellas luchas comprometidas con nuevos derechos.

La disputa por la seguridad en el ingreso es, frente a la caracterización del mercado que proponemos, la disputa por la desmercantilización del acceso a los derechos sociales (y civiles); es la lucha por la igualdad en derechos, por la transversalidad en el acceso a bienes y servicios que garanticen la inclusión. La AUH es la representación simbólica y material de un piso de inclusión social en el que el carácter protector del Estado, se contrapone al imaginario excluyente del libre mercado.

En el futuro será conveniente reparar en aquella discursividad que hemos analizado cuyo sentido se orienta a salvar las insuficiencias de la AUH, como a construir a partir de esta experiencia un programa de mayor alcance en términos de derechos de inclusión social. Es claro sin embargo, que tal posibilidad está condicionada a la continuidad y profundización de políticas que han tendido a generar los recursos fiscales que la concreción de tales críticas apreciaciones requeriría.

## Bibliografía

- Arcidiácono, Pilar - Carmona Barrenechea, Verónica- Straschnoy, Mora (s/f) “Transformaciones en la política social argentina, el caso de la Asignación Universal Por Hijo” en Leviathan, Cuadernos de Pesquisa Política.
- Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén, Ingreso Ciudadano para la Niñez. Reelaborando ideas para construir una sociedad más igualitaria. Centro Interdisciplinario para el estudio de las Políticas Públicas. Buenos Aires, Septiembre de 2009.
- Castel, Robert (2004) La inseguridad social: ¿Qué es estar protegido? 1ª Edición. Buenos Aires : Manantial.
- Castoriadis, Cornelius (1985): La institución imaginaria de la sociedad. Tusquets: Barcelona.
- Echavarri, Leticia (2004): La economía solidaria del Trueque, en La Serna, Carlos (Coord.) La economía solidaria en Argentina, entre las aspiraciones y las necesidades (IIFAP: Córdoba).
- Isuani, Aldo (s/f). Focalización y Gasto Social en la Argentina menemista. Universidad Católica de Santa Fé. <http://www.aldoisuani.com/publicaciones/academicas/>
- Jessop, Bob. ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invencción de la gobernancia. Departamento de Sociología, Universidad de Lancaster, (s/f), Reino Unido.
- La Serna, Carlos (2013): Imaginarios y materialidades en la transformación del Estado en la Argentina de la última década. En Revista de Ciencias Sociales, segunda época, año 4, nº23, Bernal, Universidad de Quilmes.
- La Serna, Carlos (2010). La transformación del mundo del trabajo. Representaciones, prácticas e identidades. CICCUS/CLACSO: Buenos Aires.
- La Serna, et allí (2004): “La economía solidaria en Argentina. Entre las necesidades y las aspiraciones” (IIFAP:Córdoba)
- La Serna y Echavarri (2003): El caso argentino en “Frente a la exclusión social, ¿que caminos? Los casos de Québec y Argentina” (INRS: Montreal; IIFAP: Córdoba).
- Offe, Claus (1992): Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional en “Partidos políticos y nuevos movimientos sociales”. (Madrid: Sistema)
- Offe, Claus (1992): “La sociedad del trabajo, problemas estructurales y perspectivas de futuro” (Madrid: Alianza Editorial)
- Offe, Claus (1995): Un diseño no productivista para las políticas sociales en Lo Vuolo, Rubén (Comp.) “Contra la exclusión. La propuesta del ingreso ciudadano” (Buenos Aires: Miño y Dávila/ CIEPP)
- Svampa, Maristela y Sebastián Pereyra (2003): “Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras”. (Buenos Aires: Biblos)

# **Desafíos en la institucionalidad de la Asignación Universal por Hijo. Modelos de justicia social en pugna.**

**Torrice, Lucas Javier**

Escuela de Trabajo Social

Maestrando en Ciencias sociales con mención en Políticas Sociales

Becario SeCyT UNC.

Mail: lucas\_1148@hotmail.com

**Eje temático:** Políticas sociales: Viejos y nuevos derechos.

## **Introducción**

Actualmente la seguridad social se encuentra en el centro de las políticas sociales de esta década, siendo el motor de novedosas transformaciones en la relación del estado con la sociedad, más particularmente con los sectores sociales excluidos en el período de hegemonía neoliberal. La Asignación Universal por Hijo (AUH) forma parte de una serie de modificaciones producidas desde el 2003 en las políticas sociales argentinas fruto del inicio de un nuevo ciclo político post neoliberal, donde comienza a recuperarse la centralidad del estado en la intervención social. Uno de los principales logros de la AUH refiere a que eleva el piso de ingresos transformando notablemente la capacidad de consumo de los sectores populares. La transferencia directa de ingresos y la inclusión a través del consumo demuestran ser una marca de época. El alcance de las medidas propuestas por el estado nacional en los últimos años, dan cuenta de una renovada centralidad de la inclusión social en la agenda pública.

Consideramos que las transformaciones en la seguridad social argentina de la última década dan cuenta de la formación de un “modelo de inclusión a partir del ingreso” que garantiza la capacidad de consumo de los sectores populares. Proponemos hacer un recorrido por las modificaciones en el sistema de previsión argentino de las últimas décadas contextualizando las características del régimen social de acumulación, para luego situarnos en la política de la Asignación Universal por Hijo que creemos resulta paradigmática. Por último, proponemos algunas reflexiones sobre este modelo de inclusión y de los principales aspectos a considerar para su profundización.

## **Breve recorrido histórico-normativo**

Las transformaciones en la seguridad social argentina se vinculan directamente con los regímenes sociales de acumulación que se tornan hegemónicos en los distintos momentos históricos. Los diversos modelos de acumulación y de producción social conllevan distintas visiones sobre el bienestar que es necesario en la sociedad y sobre quien deben recaer sus costos. Esto refiere a una disputa ideológica que, en la política social, se presenta como una disputa sobre modelos de distribución del bienestar. En este sentido, compiten distintos modos de comprender la intervención estatal, al papel del mercado y la familia como instituciones proveedoras del mismo (Esping Andersen; 1993).

Desde 1976 hasta 2001 aproximadamente es considerado como el período de “la valorización financiera” en donde el patrón de acumulación del capital se sustenta en la valorización financiera (Basualdo; 2009). Coincide con la internacionalización de los presupuestos neoliberales que se

convirtieron en hegemónicos en Argentina asumiendo el control del Estado. Se produce una redistribución del ingreso en contra de los asalariados. Es un modelo basado en el endeudamiento externo, la especulación financiera y la fuga de capitales. Condujo a la concentración y centralización del capital, a una desregulación del mercado de trabajo y a la expansión de la desocupación. A su vez, produjo un debilitamiento del sector trabajador generando una gran heterogeneidad de la clase trabajadora lo que se traduce en un debilitamiento estructural. Con una profunda apertura externa no solo del mercado de capitales sino también de bienes se contrajo la economía real conduciendo a un fuerte proceso de desindustrialización. El capital extranjero no fue el único que motorizó la valorización financiera, ni siquiera fue el más relevante. Principalmente impulsó este modelo una oligarquía nacional diversificada.

El desarrollo del neoliberalismo, principalmente durante la década de 1990, implicó sustantivas transformaciones en el diseño y ejecución de las políticas sociales en América Latina en general y en Argentina en particular. Los cambios estructurales en términos económicos, sociales, políticos y culturales sufridos por la región produjeron una agudización de las desigualdades sociales y económicas, aumentando los índices de desempleo y desnutrición infantil, flexibilizando las relaciones laborales, cercenando derechos sociales adquiridos por las luchas obreras durante gran parte del siglo XX. En síntesis, generando un proceso de pauperización inédito que dejó a gran parte de la población de la región al margen del acceso de servicios y bienes que posibiliten una vida en condiciones dignas.

En este sentido, las políticas sociales del neoliberalismo priorizaron la descentralización, la focalización y la privatización, perdiendo el carácter universal que otrora tuvieron, favoreciendo y fortaleciendo prácticas sociales clientelares y un retorno al imaginario de la “ayuda” y la “dádiva” en contraposición a la efectivización de derechos sociales. La orientación hacia la atención/combate de la pobreza, con énfasis en un modelo asistencial de políticas sociales, modificaron significativamente los sistemas de protección social de la región (Parra, Olivia; 2015).

Siguiendo con los aportes de Basualdo (2009), las políticas desarrolladas fundamentalmente durante los noventa, constituyeron una verdadera “revancha clasista”. De esta manera interpreta el autor el accionar de la oligarquía argentina durante el período de valorización financiera. Plantea que hubo no solo una adscripción ideológica a las reformas de la economía mundial, sino fundamentalmente una estrategia de disciplinamiento de los sectores populares para garantizar una concentración inédita y perdurable del ingreso. Se buscaba aniquilar las movilizaciones populares de los trabajadores, su capacidad de organización y de participación en la renta nacional.

A partir de la crisis de 2001 se inauguran nuevos márgenes de autonomía para la iniciativa política. Desde 2002 quedó atrás un patrón de acumulación de capital sustentado en la valorización financiera y se inicia un ciclo de acentuado crecimiento económico basado en el dinamismo de la economía real. En una compleja transición se comienzan a reconfigurar las alianzas sociales. Se diluye el bloque de poder anterior mediante dos procesos: Una mayor “autonomía relativa” de las fracciones del capital interno respecto al poder financiero establecido a nivel mundial, y una mayor “autonomía relativa” del sistema político con respecto al capital interno. La iniciativa política de intereses nacionales y populares supera la crisis de representatividad y consigue una amplia gama de conquistas/concesiones vinculadas a los derechos humanos, sociales económicos y culturales. A su vez, no se define un patrón de acumulación de capital alternativo desarrollándose una nueva conformación de los frentes sociales y políticos.

Entre las conquistas de esta etapa de transición se encuentran los altos niveles de redistribución de la riqueza a través del sistema de previsión social y la inclusión en el sistema de vastos sectores que habían sido excluidos en el período de valorización financiera o neoliberal.

Históricamente “el modelo de protección social argentino se organizó en torno a una integración corporativista que articuló la seguridad laboral con la seguridad social. La dependencia de



la inserción laboral formal para el acceso a la protección social constituyó el núcleo de la institucionalidad bienestarista, abarcando las políticas de previsión social, asignaciones familiares, obras sociales, cobertura de riesgos del trabajo y seguro de desempleo” (Britos; 2006).

Los derechos sociales se configuraron como derechos de los trabajadores formales debilitándose el status de la ciudadanía frente a las eventuales crisis del empleo. A su vez significó una estructuración fragmentada y diferenciada del sistema de protección social con serias dificultades para la unificación de los beneficios. Los actores de las diversas ramas de actividad lograban mayores beneficios según su posición estratégica en las tramas productivas y según las correlaciones de fuerza en las distintas coyunturas históricas (Isuani; 1986).

Argentina fue uno de los países pioneros en la construcción de sistemas previsionales en América Latina, habiendo logrado las más altas tasas de cobertura de la región. Efectivamente, a mediados de la década de 1950 logró cubrir prácticamente a toda la población económicamente activa, incluyendo a los empleados rurales y las empleadas domesticas. La naturaleza contributiva de la protección social produjo que esta esté fuertemente determinada por el mercado de trabajo. A partir del deterioro de las condiciones macroeconómicas y del mercado de trabajo en la década de 1980 y su profundización posterior a las crisis hiperinflacionarias de 1989/1990, la cobertura mostró signos de estancamiento y regresión (González; 2012). Lo que desembocó en una serie de transformaciones que significaron, a nuestro entender, cambios sustanciales y antagónicos en relación a los procesos de reforma llevados a cabo en 1993 con respecto a los iniciados en 2003.

En el período que se inaugura con el retorno a la democracia, el sistema previsional es declarado en emergencia económica, a través del decreto 2.196. El problema descrito en dicho documento es de tipo financiero, y se argumenta que la crisis es efecto de “equivocados criterios de política económica” de etapas anteriores que llevaron a la reducción del aparato productivo nacional, y por lo tanto al desempleo. Se alegan también cambios demográficos y un proceso de envejecimiento de la población como factores que influyen en la proporción aportantes/beneficiarios llevando al deterioro del nivel de prestaciones, razón por la cual se inician demandas judiciales. Se declara la incapacidad de responder a dichos reclamos, debido a la imposibilidad de recaudación, por tratarse de un reparto puro. Esto significa que lo recaudado en un período es utilizado para pagar las prestaciones de ése período, no pudiendo entonces, ampliarse el gasto.

La falta de control sobre la evasión; la existencia de regímenes jubilatorios especiales; la falta de adecuación en variables como la edad y años de servicios mínimos; la reducción de las contribuciones patronales y el proceso inflacionario en los ‘80 que incrementó el desequilibrio entre los ingresos y egresos del sistema, contribuyeron a esta crisis, a partir de la cual se daría la reforma del sistema.

En los ‘90 se produce una transformación profunda de la relación estado- sociedad a través de la consolidación hegemónica de un modelo que significaría una regresión en relación al reconocimiento de derechos sociales y al papel del estado como garante de los mismos. Este modelo conocido como neoliberalismo, se constituye en una ideología que entiende al mercado como el principal regulador de las relaciones sociales. Se trata de un paradigma individual-competitivo, que implicó en nuestro país el pasaje de un modelo cultural relacionado a lo público-estatal hacia otro vinculado al mercado, a la sociedad civil y la competencia. Este paradigma se concretó en Argentina a partir de la adhesión a los lineamientos del Consenso de Washington, bajo las recomendaciones de la privatización, la descentralización, la desregulación de la economía, y la tercerización de los servicios públicos (González; 2012).

La reforma del sistema previsional de la década del noventa se inscribió bajo esta lógica ya que siguió las tendencias de: la privatización institucional, la individualización del principio de protección y

el rol subsidiario del estado con respecto al funcionamiento de los mercados con la articulación del sistema alrededor del capital financiero y de las entidades que funcionaban como agentes (Danani y Beccaria; 2011). En efecto, esta transformación del sistema materializada en la ley 24.241/93 creó un mercado donde hasta entonces no existía y desmontó lo que era el mecanismo de relativa confluencia de intereses entre distintas generaciones de trabajadores (activos y pasivos). Además del subsistema de reparto, incorporó la opción de la capitalización individual proponiendo cuentas por cada aportante que incluso podía engrosar voluntariamente con depósitos extralaborales. Esas cuentas, administradas por Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) serían la base del mercado de capitales cuyos rendimientos se capitalizarían a favor del titular de la cuenta. Este cambio, significó la transposición del “trabajador-sujeto de derecho” en “individuo ahorrador titular de una cuenta”; y la pretensión de remplazar la solidaridad del trabajo como motor de afiliación social por el interés y la ganancia (Danani, Grassi; 2008).

Así, la reforma previsional significó un retroceso en cuanto a equidad, universalidad y solidaridad, principios que se consideran constitutivos de la seguridad social (Isuani; 1986). La mercantilización de la protección significó una ventaja para quienes contaban con mejores y más estables ingresos, perjudicando directamente a quienes tenían baja capacidad contributiva. Quienes se ubicaban fuera del sistema formal de trabajo se vieron excluidos y su situación se abordó desde políticas asistenciales residuales, cuyos beneficios se dirigían a quienes demostraran su situación de pobreza.

Desde el 2003 surgen una serie de modificaciones al interior del sistema previsional fruto del inicio de un nuevo ciclo político post neoliberal donde comienza a recuperarse la centralidad del estado en la intervención social. Para comprender esto es que centraremos nuestra mirada en las nuevas políticas de jubilaciones y pensiones y de asignaciones familiares que consideramos paradigmáticas, en vinculación con sus antecedentes históricos y el contexto político vigente.

A partir de 2005, el gobierno nacional tomó una serie de medidas que modificaron el sistema vigente desde 1994 y los llevaron a una considerable transformación.

146

En primer lugar, hacia comienzos de 2005 mediante la ley 25.944 se flexibilizó las condiciones de acceso a las prestaciones previsionales y se fijó una prestación de jubilación anticipada para aquellas personas que cumplieran con los años de aportes para acceder al beneficio previsional pero no con la edad de retiro. Además, por medio del establecimiento de una moratoria provisional, se permitió a los trabajadores autónomos (o a sus derechohabientes) que no cumplieran con los años de aportes acceder a los beneficios previsionales.

En efecto, la moratoria de 2005 tuvo como objetivo ampliar la cobertura facilitando el acceso al sistema de quienes se hallaban excluidos por la vía de suavizar los requisitos contributivos. Ello permitió que pudieran acceder las personas que cumplieran con la edad mínima para jubilarse pero no habían logrado los requisitos contributivos (30 años de aportes y varias dimensiones de continuidad). Según el informe de ANSES (Administración Nacional de la Seguridad Social) de 2010 se pasó de un 57% de cobertura previsional a las personas mayores en el año 2003, a un 90% en 2010. Esta cifra superó holgadamente los niveles históricos (luego de descender al 70% en la década de los noventa) e incluso alcanzó el punto máximo de cobertura en toda Latinoamérica (Bertranou; 2011). Es importante mencionar que, además del ingreso que supone la jubilación, las personas accedieron a la obra social, el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados, PAMI.

También es preciso destacar que, siguiendo a Danani y Beccaria (2011), las nuevas jubilaciones alcanzaron en un 50% a hogares pobres y en un 34% a hogares que apenas superaban los niveles de pobreza, profundizando los aspectos redistributivos.

En segundo lugar, desde 2007 con la ley 26.222, se avanzó en dirección de aumentar el peso del subsistema de reparto, mediante la implementación de la libre elección entre régimen de reparto o

capitalización individual, la incorporación de los ingresantes al mercado laboral en el régimen de reparto como así también de aquellas personas próximas al retiro que presentaban escasos fondos acumulados. En este mismo año se crea el fondo de garantía de sustentabilidad del régimen previsional público de reparto a través del decreto 897.

En tercer lugar, en 2008 se crea el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a través de la ley 26.425. Esta normativa implica la eliminación de las Administradoras, y el paso de sus fondos al sistema único de reparto. Se recupera plenamente el rol estatal y las nociones de solidaridad intergeneracional para garantizar el funcionamiento del sistema y la inclusión de los sectores más desfavorecidos.

En ese mismo año, por medio de la Ley de Movilidad (ley 26.417), se sanciona que la actualización de las prestaciones, que hasta ese entonces se había realizado de manera diferenciada por tramos de haberes, pasara a realizarse de manera uniforme, cada seis meses y a partir de parámetros predeterminados (relacionados con la evolución de los salarios de los trabajadores en actividad y de los recursos previsionales).

En 2009 el decreto 1602 crea la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH). Propone ampliar la cobertura del acceso a asignaciones familiares, en un sistema no contributivo que incluye a los trabajadores desocupados, monotributistas sociales, trabajadores informales que perciban un ingreso inferior al salario mínimo vital y móvil, y empleados del servicio doméstico. En el año 2011 también se incorpora la asignación por embarazo para la protección social. La AUH es financiada con dos fuentes de recursos: por un lado, con los ingresos de la ANSES en materia de aportes, contribuciones e impuestos; y por el otro, con los rendimientos anuales del Fondo de Garantía de Sustentabilidad del SIPA.

En un balance de ejecución de la política a finales de 2011, la ANSES informa que 3,5 millones de niños y 1,8 millones de hogares en todo el país accedieron a la AUH. La mayor parte de los titulares se concentra en la franja etárea entre los 30 y los 34 años. Del total, el 94,4% son mujeres, es decir que son las madres/tutoras las que administran casi la totalidad de las asignaciones. Puesto que al inicio de la medida, las mujeres representaban el 78% de los adultos responsables, el informe atribuye en parte la feminización de la titularidad a la normativa dispuesta por ANSES en su Resolución 393/09, que establece en su artículo 10º que “cuando la tenencia del niño, adolescente o persona discapacitada sea compartida por ambos padres, la madre tendrá prelación sobre el padre en la titularidad de la prestación” (ANSES, 2012, p. 30).

Posteriormente, en agosto de 2014, mediante la ley 26970 se impulsa una nueva moratoria previsional que busca lograr la universalización de la cobertura de jubilaciones alcanzando el 97% de la población en edad de acceder. Recientemente, el 15 de julio, se sancionó la ley 27160 que establece la movilidad del monto de las asignaciones familiares, incluyendo la AUH. Esta ley fue aprobada con un amplio apoyo opositor, marcando un hito de legitimidad de dicha política.

Tanto la Asignación Universal por Hijo como el Programa de Inclusión Jubilatoria, han sido diseñados en directa vinculación con el sistema contributivo, proponiéndose la universalización de ambos sistemas al ampliar las jubilaciones y las asignaciones familiares de los trabajadores formales ya existentes. Se diferencian de las políticas predominantes en la década de 1990 que marcaban fuertemente la separación entre trabajadores y pobres sobre la base de una marcada distinción entre políticas del seguro y políticas de asistencia (González; 2012).

## Algunas consideraciones sobre la Asignación Universal por Hijo

Desde su surgimiento, la AUH fue objeto de numerosas publicaciones y trabajos de investigación<sup>1</sup> que buscaban explorar los efectos de unas de las políticas sociales más importantes de la historia argentina tanto por el impacto social como por el nivel de cobertura de la misma.

A partir de su implementación se generaron disputas en torno a la legitimidad de dicha medida que se manifestaron en los medios hegemónicos de comunicación (Costa, Hintze; 2014). Desde el ámbito académico las diversas investigaciones aportaron un capital intelectual que contribuyó a constituir la legitimidad social con la que cuenta actualmente la AUH. Los debates en torno a la AUH se centran mayoritariamente en las discusiones sobre la universalidad (en qué medida puede ser considerada una política universal), sobre las condicionalidades de salud y educación, sobre cuán novedosa resulta para la historia de las políticas sociales argentinas, si representa o no un nuevo paradigma de protección social, sobre los efectos en la vida cotidiana de los sujetos titulares de la misma (trabajos descriptivos sobre los usos de la AUH por parte de las familias y como se mejoró la capacidad de consumo en los sectores populares), sobre su sostenibilidad y la calidad de su financiamiento, sobre la desmercantilización y la familiarización/desfamiliarización, entre otros aspectos. Otros estudios, de organismos tales como CEPAL y OIT centran la mirada en el impacto de la AUH en términos de indicadores cuantitativos de pobreza, salud, educación, consumo, entre otros.

Las condicionalidades que presenta el diseño de la AUH actualmente es el centro de las principales críticas. La conveniencia o no de establecer condicionalidades en una política de transferencia de ingresos, es un debate abierto. Existen diversas posiciones con respecto a este tema.

Se sostiene, por un lado, que aún no se ha demostrado acabadamente que la exigencia de condicionalidades sea el mecanismo más eficiente para asegurar responsabilidad y construcción de conciencia de derechos por parte de titulares. Por el contrario, se sostiene que las diferencias establecidas entre los requisitos exigidos a los titulares de la AUH y a titulares del régimen de asignaciones familiares para trabajadores formales (a quienes no se les exigen contraprestaciones), indican la permanencia de criterios que establecen una línea divisoria entre “merecedores” por derecho propio y aquellos que deben comprobar que lo son. Algunos autores refieren a un sesgo clasista en este aspecto y a una “visión de la cuestión social favorable al asistencialismo, el paternalismo estatal y el control social en la orientación de las conductas privadas de las personas...” (CIEPP; 2010). Esto influye necesariamente la percepción que tienen los propios sujetos destinatarios y las instituciones que certifican dichas condiciones.

Por otro lado, las críticas apuntan a que se estaría poniendo el foco en el sujeto titular de la política y no en la demanda de los servicios de educación y salud. En este sentido, sería necesario hablar de corresponsabilidades más que de condicionalidades (Mazzola; 2012), más a tono con un enfoque de derechos que recupere el rol central del estado en la prestación de los servicios de salud y educación, poniendo de relieve las dificultades en la oferta y calidad de estos derechos y no solo en la exigencia de las familias en cumplir con estos requisitos.

En la implementación de la AUH se fueron produciendo algunas modificaciones por parte de ANSES con respecto a consideraciones que generaban exclusiones injustas. Sin embargo, sorprenden las contradicciones que aún se pueden detectar y que generan excluidos del sistema de asignaciones. Es el caso de los monotributistas que no han sido incluidos con ingresos del nivel de los trabajadores registrados que perciben dichas asignaciones familiares. A su vez, no se ha resuelto la situación del sexto hijo que no es abarcado tampoco por las pensiones no contributivas destinadas a madres de 7 o más hijos, entre otros aspectos.

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en la ciudad de Córdoba desde la Escuela de Trabajo social se ha estudiado el impacto de la AUH en la reproducción cotidiana de la existencia en los sectores populares (Aquín y otros, 2014).

Entendemos que esta política resulta paradigmática al reconocer como un nuevo sujeto de derechos al trabajador informal históricamente excluido de los beneficios de la seguridad social. Se diferencia de las políticas predominantes en la década de 1990 que marcaban fuertemente la separación entre trabajadores y pobres sobre la base de una marcada distinción entre políticas del seguro y políticas de asistencia (González; 2012). También se destaca la pretensión de universalidad en la amplia cobertura que supone y la importancia del monto transferido reflejado en su participación en el presupuesto nacional y sus impactos en la reducción del hambre y la indigencia. A su vez, supone un cambio de paradigma en cuanto a las políticas sociales de la niñez dando un salto cualitativo hacia una protección ampliada de la infancia (Mazzola; 2012), cumpliendo con el espíritu de la ley 26.061 de protección integral de la niñez.

Uno de los principales logros refiere a que se eleva el piso de ingresos transformando notablemente la capacidad de consumo de los sectores populares. En este sentido, la previsibilidad y magnitud del ingreso, la transferencia directa de los recursos (sin mediaciones clientelares) y una proyección a largo plazo de las prestaciones, son un apoyo sustancial a las estrategias de reproducción cotidiana de la existencia de las familias. Posibilitan mayores márgenes de autonomía para buscar aumentar sus capitales y transformar su realidad. Creemos que es el aumento –y no la retirada- de la protección social del Estado en términos de derechos, la que permite realmente modificar la pobreza y aumentar la inclusión social (Torrice e Iriarte; 2014).

La AUH se plantea como un reconocimiento en términos de derechos, tanto desde su decreto de creación (1602/09) como desde las comunicaciones institucionales<sup>2</sup> de la ANSES, su organismo administrador. Sin embargo, en diversos trabajos de campo (Torrice; 2014, Aquín y otros; 2014) se pudo detectar que la AUH es percibida por la gran mayoría de las familias entrevistadas como una “ayuda” (valiosa y necesaria) o un “plan social”, pero no como un derecho del cual saberse seguros de su continuidad y concientes de su exigibilidad. Si bien su reconocimiento como derecho por parte del Estado constituye un avance fundamental, la consolidación de un nuevo derecho social supone procesos complejos que exceden la mera cuestión nominativa para insertarse en procesos político-culturales que necesitan del reconocimiento social para la construcción de su legitimidad. El campo de las políticas sociales es un campo atravesado por una doble disputa: teórico-conceptual y político-institucional (Danani; 2004). Una de las principales discusiones en los últimos años en Argentina se vincula con los nexos entre políticas sociales y derechos sociales (Abramovich y Courts; 2006), y especialmente, con la reconstrucción de las políticas sociales en clave del derechos sociales, en particular, a la luz de la integración creciente entre las fuentes nacionales de desarrollo de tales derechos y los aportes del sistema internacional de derechos humanos (Abramovich y Pautassi; 2009).

Esta perspectiva anclada en los derechos humanos se opone a los planteos teóricos y las prácticas institucionales que, particularmente en la década de 1990, redujeron la discusión sobre política social a medidas puntuales de “lucha contra la pobreza”. Incluso frente a las cuestionadas condicionalidades se destaca la oposición a la lógica neoliberal cuyos programas exigían contraprestación laboral con una impronta de mercantilización propia de las políticas de workfare (Britos y otros, 2005) y la burocratización de la demanda para percibir el beneficio.

En este sentido, al ser ubicada en el régimen de asignaciones familiares preexistente, evitando crear un nuevo sistema diferencial para los nuevos destinatarios, se aminora la estigmatización que puede recaer sobre las familias al ser designadas como “vulnerables” o “pobres”. Este diseño con pretensión universal evita la discrecionalidad y desculpabiliza al sujeto, reconociendo una deuda social por parte del estado frente a las problemáticas del mercado de trabajo. Deja de ser el individuo particular que necesita asistencia debido a un fracaso personal para inscribir a los sectores más postergados en el derecho a la seguridad social.

---

2 Dicha política “se encuentra enmarcada en una nueva concepción de la política social que adopta un enfoque de derechos por medio del cual se trasciende la mera satisfacción de necesidades y se apuesta a restaurar derechos vulnerados. A partir de esta perspectiva, los beneficiarios ya no son sujetos pasivos sino ciudadanos portadores de derechos. De esto se deriva a su vez, la necesidad de conferir a la política social un carácter universalista y no focalizado, en contraposición a lo planteado por las políticas adoptadas por el neoliberalismo” (ANSES; 2012).

## A modo de cierre

Formar parte de la seguridad social remite al plano de los derechos sociales que dan garantías para la reproducción cotidiana de la existencia. Apela a un compromiso entre clases e intergeneracional rescatando las nociones de igualdad y solidaridad.

.Este modelo de inclusión a través del ingreso, en los modelos de justicia social planteados por Dubet (2014), podríamos situarlo en las políticas que aseguran posiciones. En la actualidad, la mayoría de los sujetos de los sectores populares cuentan con algún tipo de ingreso estable provisto desde el estado. Estos ingresos, ya sean de pensiones, jubilaciones o asignaciones, permite asegurar una posición en el entramado social y de consumo. Supone un factor de autonomía ya que le permite al sujeto elegir (aunque parcialmente) sus modos de vida.

Dicho modelo de inclusión descansa sobre un tipo de solidaridad orgánica, sobre un contrato social en el cual cada uno está asegurado en función de la posición que ocupa en el espacio social. Es preciso advertir que existe una tensión entre la solidaridad orgánica propuesta por el modelo de seguridad social y la cohesión social. Uno de los riesgos de este modelo radica en la posibilidad de que la solidaridad se vuelva contra sí misma, y quienes ya se encuentran incluidos renieguen de los impuestos que sostienen a los más excluidos.

Para evitar el efecto perverso de reproducir la desigualdad a través de los mecanismos de asistencia es necesario que la redistribución se profundice y permita una movilidad social ascendente. Esto en principio estaría garantizado por los mecanismos de movilidad fijados por ley. Sin embargo, la redistribución de la riqueza se vincula directamente con la distribución del ingreso. En este sentido, el período de transición en el régimen social de acumulación presenta esta tensión entre seguridad social y cohesión social. Esta transición remite a las posibilidades de profundizar un rumbo económico nacional y popular, y la forma de superar las cíclicas interrupciones a este tipo de proyectos políticos a lo largo de la historia argentina. La conciencia de los intereses e ideologías que conspiran con un tipo de desarrollo soberano e inclusivo permite pensar el presente con un sentido de realidad, en su complejidad y limitaciones. En el contexto de un capitalismo dependiente, permanece vigente la tensión entre, por un lado, un modelo de desarrollo sólo para unos pocos, con exclusión y pobreza para muchos y, por otro lado, las propuestas de mayor inclusión y redistribución más equitativa de la riqueza, juntamente con la superación de niveles de atraso, incompatibles con la necesaria consolidación de un país desarrollado.

Dicho modelo de inclusión a través del ingreso es un avance significativo en cuanto a enfrentar las desigualdades. Es un reconocimiento a los peligros que generan las desigualdades. Estas deterioran la salud de la población, los vínculos sociales, la confianza en uno mismo, achican el capital social produciéndose solo la solidaridad entre los próximos, degradan la vida colectiva, incrementan las frustraciones de quienes no pueden acceder a los modos de vida dominantes y producen segregaciones. Las desigualdades hacen mal y es preciso abordarlas desde el estado para garantizar una sociedad integrada. Por este motivo es preciso defender y profundizar las políticas de redistribución, sabiendo que cuanto más se reducen las desigualdades entre posiciones más se eleva la igualdad de oportunidades, la movilidad social se vuelve más fácil por que se achican las brechas.

Sí bien este modelo de seguridad social descansa en una versión corporativista vinculada al trabajo, al buscar la universalización de la cobertura hacia sectores que habían quedado excluidos del mercado de trabajo se introducen novedosas formas de enfrentar la cuestión social en las sociedades post industriales (Esping-Andersen; 2000).

Las transformaciones producidas a partir del régimen de valorización financiera generaron nuevos riesgos sociales que el estado no lograba abordar. La política social ha existido en tanto ha habido algún tipo de acción política colectiva a la hora de abordar los riesgos sociales. El estado

de bienestar es algo más que política social: se trata de una construcción histórica única, de una redefinición explícita de todo lo relativo al estado. Siguiendo con Esping-Andersen (2000) un riesgo individual se convierte en “social” por tres razones. En primer lugar, cuando el destino de un individuo (o de muchos) tiene consecuencias colectivas, cuando se halla en juego el bienestar de la sociedad. En segundo lugar, los riesgos se hacen sociales porque la sociedad los reconoce como merecedores de atención pública. Y en tercer lugar, la creciente complejidad de la propia sociedad significa que una parte aún mayor de los riesgos se originan en fuentes que escapan al control de cualquier individuo.

Desde el año 2003, se observan alentadoras modificaciones al sistema de protección social argentino, que no sólo marcan la creciente recepción a nivel nacional de los argumentos que refuerzan la importancia de los derechos, sino una peculiar modalidad de universalización de las contribuciones estatales a la población, que extienden la cobertura de políticas tradicionalmente dirigidas de manera exclusiva a los trabajadores registrados, como las jubilaciones y pensiones, y las asignaciones familiares. Este reconocimiento del derecho a la seguridad social se observa en el hecho que el estado asume la situación de las personas que no hubiesen podido acceder a las prestaciones haciéndose cargo de una deuda social contraída en las décadas anteriores.

Las nuevas características de las políticas de seguro social y el correspondiente aumento de la población abarcada (así como el incremento de los niveles de calidad de vida) señalan un rasgo universalizador diferente al de sus similares, que tuvieron lugar en la década de 1940. En efecto, mientras aquellas alcanzaron importantes índices de universalización por vía del pleno empleo, las actuales lo están logrando a través de la extensión de la cobertura a segmentos de la población de desempleados o con empleo informal. Además, las medidas mencionadas se dirigen a cubrir a los dos grupos etáreos más vulnerables, conformados por los adultos mayores y los niños, y de manera indirecta favorecen a las mujeres, que tradicionalmente quedaban afuera de los sistemas de seguro social o ingresaban secundariamente como esposas, compañeras, madres o hijas, reforzando la división desigual del trabajo al interior de las familias/unidades domésticas. Se eleva el piso de la inclusión en la sociedad transformando notablemente la capacidad de consumo de los sectores populares.

Con la ampliación de la cobertura del sistema de jubilaciones y pensiones y del sistema de asignaciones familiares, se estarían produciendo importantes modificaciones en la institucionalidad del conjunto de las políticas sociales argentinas, particularmente el desplazamiento de las políticas residuales de “combate a la pobreza” que formaban parte de arreglos institucionales diferenciados para los sectores vulnerables, por políticas que no sólo recuperan la noción de derechos y el papel de garante del estado, sino también parecen re-configurar el sistema de protección social del país.

## Bibliografía

Abramovich, V y Courtis, C. (2006): *El umbral de la ciudadanía. El significado de los derechos sociales en el Estado social constitucional*, Editores del Puerto, Bs.As.

Abramovich, V y Pautassi, L. (compiladores) (2009): *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Editores del Puerto, Bs.As.

Aquín, N (coordinadora). (2014). *Asignación Universal por Hijo ¿Titulares o tutelados?*, Ed. Espacio. Bs.As.

Basualdo Eduardo (2009): “Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas” en Arceo y Basualdo (comp.): *Los condicionantes de la crisis en América Latina*, CLACSO, libros, Buenos Aires.

Bertranou, F (2011), “Encrucijadas en la seguridad social argentina: reformas, cobertura y desafíos para el sistema de pensiones”, 1ra. Ed. Buenos Aires: CEPAL y Oficina Internacional del Trabajo.

Britos, N (2006), “Gestión diferenciada de la fuerza de trabajo. Políticas activas de empleo y discurso sindical. Córdoba 1998-2005”, Mimeo, UNC, Córdoba.

Britos, N; Bermudez, S; Caro, R y otros. (2005): “Regulando a los pobres: el workfare y los Derechos Sociales”, en Aquín (compiladora). *Reconstruyendo lo social. Prácticas y experiencias de investigaciones desde el Trabajo Social*. Espacio Editorial, Buenos Aires.

Costa, M. I y Hintze, S (2014), “Capacidad protectora de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social: problemas y debates a cuatro años de su implementación”. En Danani C e Hintze S (coord.) (2014) *Protecciones y desprotecciones (II) : problemas y debates de la seguridad social en la Argentina*. Ed. Los Polvorines, Universidad Nacional de General Sarmiento.

152

Danani, C (1996), “Algunas precisiones sobre la política como campo de estudio y la noción de población-objeto”. En AA. VV. *Políticas Sociales. Contribución al debate teórico-metodológico*. Ediciones Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Danani, C. (2004): “Introducción. El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social”, en Danani (comp.), *Política social y economía social. Debates fundamentales*, Ed. Altamira, Bs.As.

Danani, C. y Beccaria, A (2011), “La (contra)reforma previsional argentina 2004-2008: aspectos institucionales y políticoculturales del proceso de transformación de la protección”, en Danani, Claudia y Hintze, Susana (compiladoras), *Protecciones y desprotecciones: la seguridad social en Argentina 1990-2010*, Universidad Nacional General Sarmiento, Los Polvorines.

Dubet, F (2014), *Repensar la justicia social. Contra el mito de la igualdad de oportunidades*. Ed. Siglo veintiuno. Buenos Aires.

Esping-Andersen, G (1993), *Los tres mundos del Estado de Bienestar*. Edicions Alfons el Magnanim, Valencia, España.

Esping-Andersen, G (2000), *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Ed. Ariel S.A, Barcelona.

Grassi, E, Danani, C (2008), “Ni error, ni omisión. El papel de la política de Estado en la producción de las condiciones de vida y de trabajo. El caso del sistema previsional en la Argentina (1993-



2008)” en Lindenboim, Javier (comp.), *Trabajo, ingresos y políticas en Argentina. Contribuciones para pensar el siglo XXI*, EUDEBA, Buenos Aires.

González, C (2012), “Nuevas tendencias del Sistema de Protección Social en Argentina en el nuevo milenio: ¿hacia un nuevo paradigma?”. En *Textos & Contextos* (Porto Alegre) V. 11.

González, C; Caro, R; Britos, N; Iriarte, N; Torrice, L y Tramontana, M. (2013): “¿Hacia un nuevo sistema de seguridad social? La universalización de las políticas del seguro social en Argentina desde el 2003 a la actualidad.”, Informe final SECYT UNC.

Isuani, E (1986), *Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Lo Vuolo, Rubén (2010). “Las perspectivas de ingreso ciudadano en América Latina. Un análisis en base al ‘Programa Bolsa Familia’ de Brasil y a la ‘Asignación Universal por Hijo para Protección Social’ de Argentina”, Documento de Trabajo N° 75. CIEPP.

Mazzola, R. (2012): “Nuevo paradigma. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina”. Ed. Prometeo. Bs.As.

Observatorio de la Seguridad Social-ANSES (2012), “La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva. La política pública como restauradora de derechos”, Accedido en Internet el 14/02/13. <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/OBS%20-%2000265%20-%20AUH%20en%20Perspectiva.pdf>

Parra, G y Oliva, J (2015), “¿Derecho o Ayuda en el sistema de protección social? Las percepciones sobre la Asignación Universal por Hijo en la vida cotidiana”. Ponencia presentada en el 4° Encuentro argentino y latinoamericano de trabajo social. Realizado en UNC, Córdoba 2015.

Torrice, L. (2014): “Accesibilidad como dimensión clave de la universalidad. Análisis de la accesibilidad de sectores vulnerables urbanos y rurales a la Asignación Universal por Hijo en Córdoba”, Informe final SECYT UNC.

Torrice, L e Iriarte, N. (2014): “La seguridad social en el centro de la política social argentina. Un recorrido por los últimos treinta años de democracia”, en *Revista Debate público Reflexiones de Trabajo Social* N° 7, Abril 2014. Ed. UBA. Pág. 85. Disponible en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/publicaciones.htm>

# Ponencias

---

Políticas de seguridad

---

# La Seguridad Ciudadana en la agenda del Gobierno de la Provincia de Córdoba: un mapeo sobre las estrategias de prevención implementadas entre 1996-2012.

Mariana Carbajo

Universidad Nacional de Villa María

E-mail: carbajo.mariana@gmail.com

**Eje Temático:** Políticas Sociales: viejos y nuevos desafíos.

## Introducción

Desde mediados de los 90', la cuestión seguridad se incorporará definitivamente en la agenda gubernamental en nuestro país. Para el abordaje de la crisis del sistema institucional de la seguridad pública se han propuesto, sucesivamente, *reformas* en las políticas públicas y en los ámbitos que ejercen el poder de policía. Entre ellas, se encuentran iniciativas que bajo el nombre *Seguridad Ciudadana*, intentarán reconfigurar el campo del gobierno de la seguridad en torno a la promoción de estrategias multiactorales para la gestión de los conflictos y la co-producción de la seguridad pública.

En la provincia de Córdoba la participación ciudadana en asuntos de seguridad ingresó a la agenda gubernamental del ejecutivo provincial en el año 1996. Desde entonces se llevaron adelante multitud de procesos gubernamentales que involucraron a diferentes actores para el desarrollo de políticas de prevención del delito y de la violencia más allá de la pena. En la presente ponencia rastreamos las diferentes estrategias de prevención promovidas por Gobierno provincial entre 1996-2012 identificando las transformaciones en las estructuras institucionales, en los marcos normativos y en los lugares asignados a la ciudadanía y a la institución policial<sup>1</sup>.

Para ello, partiremos de la explicitación de los supuestos teóricos de partida, luego describiremos las iniciativas públicas del Estado provincial focalizando en aquellas que tienen a la conformación de juntas de participación ciudadana en asuntos de seguridad como eje de la política. Para finalizar realizaremos un análisis de la transformación de este asunto en la agenda gubernamental provincial recalando en el tipo de estrategia de prevención que logró institucionalizarse en el período estudiado y rastreando algunas de las razones que lo hicieron posible.

## El Estado y las políticas de seguridad ciudadana: entre la pluralización de actores y la policialización de la seguridad

Se parte de concebir al *Estado* como una asociación compleja, un campo de relaciones de poder y luchas políticas. Entonces, una *política pública* "no es la gran decisión instantánea en la cúspide del estado, sino un proceso, una serie compleja de decisiones, en la que se entremezclan las iniciativas de las organizaciones sociales y las de las instancias gubernamentales" (Aguilar Villanueva, 1993:10). En tanto que los asuntos públicos son una construcción social y política, las políticas públicas constituyen una respuesta a un problema social, hecho público a través de diferentes mediadores (medios de comunicación, nuevos movimientos sociales, partidos políticos, y/o grupos de interés) para debatirse, finalmente, en los procesos democráticos de toma de decisiones.

---

1 Retomaré mi Trabajo Final de la Especialidad en Criminología de la Universidad Nacional de Quilmes titulado "Acerca del proceso de policialización del gobierno de la seguridad en la Provincia de Córdoba: descripción y análisis de las políticas públicas de seguridad entre los años 2003-2011, realizado bajo la dirección de Nicolás Rodríguez Games, inédito.

(Subirats y otros, 2008). Es entonces, la intervención de diversos actores y fuerzas públicas, que detentan diferentes intereses en torno a determinada *cuestión*<sup>2</sup>, lo que promueve a la instalación de determinado asunto en la *agenda gubernamental*<sup>3</sup>.

Los estudios sobre el Estado y sus agencias pueden arribar a la comprensión de la organización y dinámicas institucionales implicadas en las políticas públicas *desde adentro*, considerándolo “un objeto profundamente fragmentado y desacoplado en una multiplicidad de agencias, figuras, lógicas y prácticas sociales” (Bohoslavsky y Soprano, 2010: 21).

En sintonía con los planteos que se vienen desarrollando, Sain (2008) afirma que la *seguridad* constituye un:

un campo constituido por actores que detentan diferentes orientaciones e intereses acerca de ese espacio y, específicamente, de los conflictos que en él se producen y reproducen, de sus abordajes conceptuales y fácticos y de sus modalidades de resolución. A partir de ello, esos actores también desarrollan un conjunto de acciones y prácticas que se inscriben en una trama compleja de relaciones de poder y, particularmente de poder político (17).

Ese campo burocrático de la seguridad se constituye en torno a las *políticas públicas de seguridad* y estas tienen como especificidad la gestión de determinada conflictividad: el abordaje y la resolución de riesgos y conflictos de carácter delictivo y/o violento que lesionen los derechos y libertades de las personas (Sain, 2008). En dicho contexto, la seguridad es concebida más allá de lo estrictamente policial. Las políticas públicas en la materia (como *nudo del proceso social implicado*) son resultantes de *tomas de posición del estado* (Oszlak y O'Donnell, 1995), ante la violencia y la criminalidad. En este sentido, involucran los resortes que los gobiernos ponen en funcionamiento para la gestión de conflictividades sociales y la regulación de la participación de los diferentes actores estatales, privados y de la sociedad civil en la producción de rutinas seguras en la vida cotidiana (Font, 2007). Reconociendo en este punto la específica función asignada a la institución policial y las estructuras institucionales y prácticas establecidas para la producción de seguridad.

156

En este contexto, el aumento y complejización de la criminalidad, la visibilidad de crímenes y abusos policiales y el aumento de la sensación de inseguridad (alimentada por los medios de comunicación) provocaron, desde mediados de la década del 90' “*la crisis del Estado* en su función de regulación, mediación y resolución de los conflictos sociales (...) crisis cuya cara más visible ha estado centrada en el colapso del sistema judicial-penal, penitenciario y, particularmente, del sistema policial” (Sain 2008, 121). Lo que entra en crisis en este marco, es el *sistema y el gobierno de la seguridad pública* que, siguiendo a Marcelo Sain (2008), se estructura, desde la recuperación de la democracia, por el desgobierno político de la seguridad y la delegación a la institución policial del monopolio de la gestión de los asuntos de seguridad y de la organización y administración del sistema policial. Para el abordaje de la crisis del sistema institucional de la seguridad pública se han propuesto, sucesivamente, *reformas* en las políticas y en los ámbitos que ejercen el poder de policía

2 Siguiendo a Oszlak y O'Donnell (1995) entenderemos a las “cuestiones” como asuntos “socialmente problematizados” en el sentido de que ciertas clases, fracciones de clase, organizaciones, grupos o incluso individuos estratégicamente situados creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto y están en condiciones de promover su incorporación a la agenda de problemas socialmente vigentes (110).

3 Siguiendo a Aguilar Villanueva (1993) “Por *agenda de gobierno* suele entenderse (...) el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción (...) Si bien la agenda es del gobierno, los problemas que la componen se originan y configuran en el sistema político. Son cuestiones, conflictos o necesidades que conciernen y preocupan a los ciudadanos y que ellos con independencia del gobierno o en comunicación con él consideran asuntos generales de estado (...). Hay entonces una agenda de los ciudadanos, del estado o del sistema político, que puede preceder y determinar la agenda del gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado” (29 y 31).

tanto en el ámbito nacional como en las jurisdicciones provinciales. El objeto de dichas iniciativas es instalar nuevos modos en el gobierno de la seguridad pública, es decir, promover innovaciones en “el conjunto de estructuras y procesos institucionales que, de hecho se encuentran abocados a la formulación, implementación y evaluación de las políticas y estrategias de seguridad pública, así como la dirección y administración del sistema institucional mediante el cual ello se lleva a cabo” (Sain, 2008:67).

En dicho contexto, siguiendo a Font se puede reconocer una *pluralización de actores* gubernamentales y no gubernamentales “con voluntad de participar en los procesos de producción de seguridad” (2007: 114). En este punto, cabe destacar los esfuerzos de actores tanto nacionales como internacionales por instalar la urgencia de *un cambio de paradigma en materia de seguridad*. Sintéticamente, este proceso implicaría el traspaso de una *concepción tradicional* articulada a nociones de seguridad nacional o seguridad interior centrada en el Estado y sus agencias para el mantenimiento del orden público hacia una visión más holística e integral que ponga foco en el desarrollo de estrategias de prevención que aúnen esfuerzos tanto de los Estados como de la ciudadanía para el abordaje de los conflictos (Beliz y Alda, 2007).

En un contexto de profundo cuestionamiento de las agencias policiales, se presentaron enormes desafíos a los actores gubernamentales para dar respuestas políticas eficientes a la cuestión de la seguridad. Se reconocen en este sentido dos lineamientos generales, contradictorios y volátiles que oscilan entre la promoción de la participación ciudadana en procesos de prevención del delito, responsabilizando a la ciudadanía en la construcción de la seguridad, y una respuesta asentada en el apuntalamiento o fortalecimiento del sistema penal punitivo (Font, 2007) .

Según Sozzo, en Argentina, se puede observar que a partir de la segunda mitad de la década del noventa, diversos actores estatales de distintos niveles gubernamentales “lanzaron, frente a la “emergencia” de la inseguridad urbana, una serie de iniciativas que se presentaban como dirigidas al ideal de prevenir el delito sin apelar al recurso penal. Las mismas fueron impulsadas por gobiernos provinciales o locales y estuvieron preferentemente construidas en torno al vocabulario de la “prevención comunitaria”, de la “seguridad ciudadana” o de la “seguridad comunitaria” (2008: 139). Se pueden identificar, en tal sentido, diferentes tipos de estrategias de prevención que responden a diferentes supuestos políticos y teóricos y se articulan a determinadas racionalidades gubernamentales: la prevención social, la prevención situacional y la prevención comunitaria.

La *estrategia de prevención social* apunta a la prevención del delito y, para ello, el objeto de intervenciones son las causas criminógenas y la predisposición de las personas al delito, como individuos o como miembros de un grupo (Crawford, 1998). En este sentido, van direccionadas la criminalidad urbana o callejera y suponen que los sujetos están atravesados por condiciones de déficit cultural o material que definieron su trayectoria delictiva. Así, ya sea por las dificultades en el proceso de socialización de las normas y la falta de desarrollo en la capacidad de autocontrol o por la falta de oportunidades por procesos de exclusión social, superados tales déficits, la comisión de actos delictivos llegará a declinar. Afín a la racionalidad gubernamental del liberalismo social o welfarismo conviven bajo esta estrategia quienes la conciben como política social global orientada al bienestar de todos los sectores y otros las direccionan selectivamente hacia determinados grupos o áreas particulares en riesgo (Selmini, 2009:48). En tal sentido, siguiendo a Crawford (1998) es necesario problematizar la relación existente entre la política criminal y las políticas sociales puesto que las técnicas de intervención de la estrategia social, en el mejor de los casos, van dirigidas a factores de riesgo y no sobre factores productivos, como alternativa estructural de inclusión.

La *estrategia situacional*, por su parte, involucra diferentes tipos de intervención en el ambiente, delimitado como potencialmente productor de oportunidades delictivas ya sea sobre su dimensión física, espacial o social. Sus presupuestos teóricos involucran las llamados “enfoques de la vida cotidiana” (Selmini, 2009) y posee una afinidad ideológica con la mentalidad neoliberal que, en los estados latinoamericanos, comenzó a hegemonizar el campo político en los 90. Se posicionó en función de la reacción al “welfarismo” erosionando al “actuarialismo social” encarnado en el modelo de la seguridad social y desplazándolo por una gestión de base individual de los riesgos o “prudencialismo privatizado” (O’Malley, 2006).

En tal sentido, la prevención situacional y ambiental lleva a la privatización e individualización del riesgo de victimización y al despliegue de estrategias tendientes a la reducción de oportunidades de que el acto delictual ocurra en manos de los individuos, vecinos, comunidades: “Las agendas neoliberales de la responsabilidad y la “actividad” individuales fomentan la devolución de la prevención del delito a la ciudadanía y promueven modelos basados en el riesgo para gobernar el delito en la comunidad”(O’Malley, 2006:190). Ese individuo “abstracto, universal y abiográfico” al que se hace referencia también abraza la noción del ofensor. Éste decide delinquir en función de una evaluación de costo beneficio por lo que se deben reducir sus oportunidades de actuación. Esta concepción, por tanto, instala una “mentalidad de fortaleza” y a la construcción de “otro” peligroso portador de riesgos y, ya sea en su formato viligilantista o ambiental, tiene por finalidad su identificación y exclusión (De Giorgi, 2006:133).

Finalmente, *la estrategia comunitaria* implica el involucramiento de la “comunidad” en el control de la criminalidad, ya sea como actor, lugar o simplemente como destinataria de intervenciones. Es una estrategia que tiene como objetivo la participación ciudadana en la prevención del delito que engloba medidas vinculadas tanto a la prevención social como a la situacional por lo que posee escasa autonomía conceptual (Selmini, 2009). Además, la “estrategia de prevención comunitaria comprende una buena parte –o hasta coincide con- el conjunto de actividades de control de la policía en estricto contacto con los ciudadanos o en áreas geográficas bien delimitadas, es decir, aquello que en terminología angloamericana se conoce como *community policing*” (Selmini, 2009:50).

Ahora bien dentro de las medidas de prevención orientadas a la comunidad según Crawford (1998) se ubican una variedad de enfoques: la movilización de personas y de recursos, la organización comunitaria, la defensa comunitaria, la participación de los vecinos y de las instituciones intermedias. En tal sentido, la estrategia de prevención comunitaria involucra multiplicidad de intervenciones entre las que se pueden señalar: la creación de debates públicos sobre el estado de la seguridad, (a nivel macroscópico o microscópico social), la promoción de que integrantes de la comunidad asuman el rol de “vigilantes no profesionales”, intervenciones que involucran a la comunidad en la realización de trabajos de inserción social de niños y jóvenes en estado de exclusión social o para la instauración de mecanismos alternativos de resolución de conflictos o mediación comunitaria.

Siguiendo a O’Malley (2006) dos cuestiones centrales aparecen como problemáticas en esta estrategia, por un lado, la pregunta respecto de qué es la comunidad o más aún de si existe una comunidad y la definición de quién será el representante de la comunidad y su verdadero efecto democratizador. En este sentido, presenta el riesgo de potenciar “la formación de la mentalidad de fortaleza y/o el vigilatismo” (O’Malley, 2006:102). Además, como problemas generales vinculados a su implementación el autor identifica: las *dificultades en la negociación* entre los saberes locales que poseen los residentes de la “comunidad” y los saberes policiales, las *ambigüedades de autoridad y control* de la dirección de los programas comunitarios por parte del público o de las agencias estatales y las *variaciones en el compromiso* entre los agentes estatales y los integrantes de las comisiones locales en el desarrollo de las de actividades.

### **Sobre las iniciativas del Gobierno de la Provincia de Córdoba en Seguridad Ciudadana (1996-2012)**

La seguridad ciudadana no es un asunto novedoso en la agenda gubernamental de la provincia de Córdoba. En el año 1996, a través de la Ley 8574, se instauró el Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana que establecía la conformación de Juntas Vecinales para la Participación Ciudadana en la Seguridad Pública. En dicho contexto, se creó en el seno de la institución policial el Departamento de Coordinación Comunitaria, principalmente integrado por mujeres que se encargaba, y lo hace en la actualidad, del contacto con la comunidad con fines *preventivos*: “La actividad comunitaria desarrollada por la policía se centra especialmente en la realización de jornadas de seguridad y participación ciudadana donde se invita a la población a participar e informarse de las problemáticas principales, así como de las actividades desarrolladas por la institución. Otra de las estrategias utilizadas es la utilización de alarmas comunitarias en aquellos barrios. (...) Las coordinadoras comunitarias participan en la conformación y desarrollo de las juntas vecinales” (Dammert, 2003: 13). Además, en la reglamentación de la Ley 8574 en el año 1999 se instituye la creación del Consejo de Seguridad Ciudadana en el seno de la Secretaría de Seguridad y Lucha Contra la Droga (Estévez, 2000).

En julio del año 2003, en el contexto del inicio de la segunda gobernación de José Manuel de la Sota, se priorizó la seguridad en la agenda gubernamental y se jerarquizó la cartera de seguridad, llevándola al rango de Ministerio, a cargo de Carlos Alessandri. Desde allí se impulsó una política de seguridad que se presentaba con el ímpetu de fortalecer la conducción política de la seguridad pública y de las instituciones policiales y penitenciarias. En el informe del Gobernador a la Legislatura provincial de enero del 2004, titulado “De la Represión a la prevención. Hacia un nuevo concepto de Seguridad Pública”, la política propuesta se presentaba sostenida sobre los siguientes ejes: 1) Reingeniería, modernización, capacitación y eficientización de la policía; 2) Control Ciudadano Objetivo sobre la institución como garante de honestidad y legalidad en el accionar policial (Tribunal de Ética Policial); y 3) Participación activa y comprometida de la ciudadanía en las políticas de prevención, con apoyo interdisciplinario e interministerial<sup>4</sup>.

159

Sin embargo, durante los años 2003-2005 desde la Secretaría de Seguridad y estando Horaldo Senn como Secretario, la conformación de juntas de participación ciudadana no se constituyó en el eje de la gestión, sino el asesoramiento y acompañamiento de aquellas conformadas en el contexto de la Ley 8574 o la realización de reuniones con vecinos y fuerzas de seguridad en distintos barrios de la ciudad o localidades del interior. Teniendo como horizonte el desarrollo de programas preventivos en el seno de la Secretaría de Seguridad, en función de construir condiciones para la articulación de actores para el interior de la cartera gubernamental y las áreas preventivas de la institución policial, se llevaron adelante diferentes proyectos, con perfil *social* y de alcance variable. Se pueden señalar diferentes iniciativas en ese sentido: el Proyecto Redes para la Prevención, donde se desarrolló una experiencia piloto que articuló el trabajo del equipo técnico de la Secretaría de Seguridad con las áreas preventivas de la policía y la Agencia Córdoba Deportes en el desarrollo de actividades con niños y jóvenes de un barrio urbano marginal de la ciudad; el Programa de Jóvenes Preventores, implementado desde el Departamento de Prevención Social de Drogas Peligrosas de la Policía Provincial con apoyo de la Secretaría de Seguridad, donde se realizaban actividades de sensibilización en las escuelas medias de toda la provincia y un encuentro anual con los jóvenes involucrados; el Programa de Consulta Ciudadana, que implicó la realización de entrevistas y encuestas a los comerciantes de la ciudad de Córdoba sobre la situación de seguridad; el Programa de Prevención en Violencia en Espectáculos Públicos, donde se trabajó con un proyecto de investigación-acción con un Club de Fans del cantante cuartetero Jean Carlos; el Programa de Fortalecimiento de la Identidad Policial Preventiva, que realizó jornadas de capacitación policial

4 Los ejes de este informe estuvieron presentes en la página Web del Ministerio en aquellos años y luego aparecieron como fundamentos de la Ley de Seguridad Pública presentada en la Legislatura Provincial.

en el seno de la institución policial; el Programa Con Seguridad Córdoba: Campaña de Prevención y Difusión que implicó la instalación de stands en festivales y la entrega de folletería en peajes de toda provincia con recomendaciones y consejos de seguridad de las distintas áreas de la Secretaría de Seguridad y del Consejo de las áreas preventivas de la policía.

Un punto de inflexión en la política analizada se da cuando la Legislatura provincial sancionó la Ley de Seguridad Pública N° 9235 (junto con la de Seguridad Privada N° 9236) que había sido presentada por el Ejecutivo para su tratamiento en diciembre del 2004<sup>5</sup>. Dicha normativa, vigente hasta la actualidad, define la constitución del sistema de seguridad, estableciendo, en sus artículos 4 y 5, como integrantes a la Policía de la Provincia de Córdoba y al Servicio Penitenciario Provincial y como auxiliares a: la Dirección de Defensa Civil, los Cuerpos de Bomberos y Rescate, la Dirección de Prevención de Accidentes de Tránsito, las dependencias encargadas de la Seguridad Náutica y del control de los prestadores privados de seguridad y las Juntas de Participación Ciudadana para la prevención integral. En tal sentido, y a pesar de la declamada conducción política y participación ciudadana como pilares de la política, los asuntos de seguridad se presentan a cargo de las instituciones policiales y penitenciarios, adjudicándoles a los organismos gubernamentales y a la ciudadanía (solo organizada a través de las Juntas de Participación) una función auxiliar y subordinada.

Por otra parte, este marco legal establece el Plan Estratégico Provincial para la Prevención Integral que incluye la conformación de las Juntas de Participación Ciudadana e introduce modificaciones en la organización de la Policía y del Servicio Penitenciario, derogando la Ley Orgánica Policial 6701. Entre las modificaciones más significativas se pueden nombrar la incorporación de cargos *civiles* en diferentes direcciones generales de las instituciones de seguridad (art. 47 y art. 76) y la desaparición del escalafón profesional y técnico de la estructura policial y el establecimiento de la designación de personal sin estado policial por parte del Ministerio de Seguridad para el desarrollo de tareas administrativas, técnicas y/o profesionales (Art.29), cuestiones que permitirían “sacar más policías a las calles” e incorporar personal civil a la estructura institucional de la policía.

Esta normativa fue fuertemente criticada desde distintos ámbitos, políticos y académicos<sup>6</sup>. Hernán Bouvier y Gustavo Cosacov (2005), por su parte, en dos artículos anexados al Alerta Argentina 2005<sup>7</sup>, señalan que la noción de seguridad esgrimida en la normativa es restringida, en tanto pone en énfasis en la dicotomía seguridad-derechos humanos, que la ley es vaga en el señalamiento de las reglas y condiciones bajo las cuales la policía y el ejecutivo están autorizados a intervenir en las libertades de los ciudadanos invocando razones de seguridad y que plantea de manera difusa cuál sería la injerencia de las juntas de participación ciudadana en asuntos de seguridad.

---

5 Ver La Voz del Interior 12/12/2004: [http://archivo.lavoz.com.ar/2004/1212/politica/nota290037\\_1.htm](http://archivo.lavoz.com.ar/2004/1212/politica/nota290037_1.htm) y [http://archivo.lavoz.com.ar/2004/1212/UM/nota290038\\_1.htm](http://archivo.lavoz.com.ar/2004/1212/UM/nota290038_1.htm)

6 Una Comisión Intersectorial, constituida en función de la preocupación por la situación carcelaria días después del Motín de la Cárcel San Martín y conformada por organizaciones de la sociedad civil, Organismos de Derechos Humanos, autoridades de Colegios Profesionales, legisladores, integrantes del Poder Judicial y profesionales de la Universidad Nacional de Córdoba, solicitó realizar aportes en la Comisión de la Legislatura que trataba los marcos legales. La comisión fue recibida un día antes de la sanción de las leyes de seguridad y sus recomendaciones no fueron tomadas en cuenta. Actores académicos involucrados en dicho proceso ofrecieron diversos análisis y críticas a la normativa. En el Informe Alerta Argentina 2005 se observa la inscripción de la Ley de seguridad en la Doctrina de Tolerancia 0 y su articulación con el aumento de las detenciones por contravenciones en la ciudad (que en el año 2004 fueron en total 5201 y en 6 meses del 2005 llevaban 8978) y el aumento de personas privadas de su libertad (51% más entre el año 1999 y el 2005), hacinadas en un sistema penitenciario que vulnera sus derechos. En tal sentido reconoce que la política de seguridad criminaliza la pobreza y que “la nueva ley de seguridad que no contempla derechos básicos de los ciudadanos y profundiza la represión, marginación y estigmatización sobre los pobres”.

7 Y publicado en el año 2006 en la web, ver: <http://www.lavaca.org/seccion/actualidad/1/1335.shtml>



Desde mayo del año 2005 se puede señalar el comienzo de una nueva etapa en la gestión de políticas públicas de seguridad a nivel provincial. La cual, en el contexto de la sanción de la Ley de Seguridad Pública, se caracteriza por la revisión de algunas de las iniciativas impulsadas durante el período anterior y, sobre todo, por la inestabilidad institucional del área gubernamental.

La sanción del plexo normativo en seguridad se dio en torno de una seguidilla de cambios en los funcionarios claves de la cartera de seguridad. En marzo del año 2005 Jorge Jofré ya había dejado la presidencia del Tribunal de Conducta Policial, asumiendo en el cargo Alberto Berteza<sup>8</sup>. El 26 de mayo del mismo año asumieron como Secretario de Seguridad, quien fuera jefe de la Policía desde el año 2001, el comisario general retirado Jorge Rodríguez y en la cúpula policial los comisarios generales Iván Altamirano y Miguel Martínez como jefe y subjefe, respectivamente<sup>9</sup>. Coronó estos cambios la fusión, en junio de 2005, de la cartera de seguridad con la de justicia en el Ministerio de Justicia y Seguridad. Asumió como máxima autoridad el Abog. Héctor David, continuando al frente de la Secretaría de Seguridad el excomisario Rodríguez.

En febrero de 2006 una de las medidas más difundidas durante la gestión de Héctor David fue la Creación del Consejo Asesor de Prevención y Seguridad Provincial, compuesto por el Ministerio de Justicia y Seguridad, Mesa Provincia-Municipios, Superior Tribunal de Justicia, Ministerio Público Fiscal, Universidad Nacional de Córdoba, Universidades Privadas, Entidades (FEDECOM, CARTEZ, Sociedad Rural, Federación Agraria, etc.)<sup>10</sup>. El otrora Consejo Asesor de las Áreas Preventivas policiales deja de trabajar en articulación con el Equipo de la Secretaría de Seguridad y asume otra configuración. Por su parte, el canal presentado para la participación ciudadana en la prevención del delito fueron consejos asesores para la prevención impulsados por las departamentales policiales en forma articulada a la informatización de las organizaciones policiales<sup>11</sup>.

A fines de marzo de 2006, el gobernador De la Sota vuelve a desdoblarse las áreas de justicia y seguridad, nombrando como Ministro de Seguridad a Sergio Busso<sup>12</sup> y como Secretario de Seguridad a Alberto Berteza (quien se venía desempeñando como presidente del Tribunal de Conducta Policial)<sup>13</sup>. Es de destacar que fue durante la gestión de Sergio Busso a cargo de la cartera que se creó en la orgánica ministerial la Dirección General de Relaciones Institucionales, a cargo de Ruperto Goñi. A partir de las Resoluciones Ministeriales N°150/06 y N°151/06, dicha dirección retomó la creación de “Juntas de participación ciudadana para la prevención integral” e instó a las mismas a la realización de diagnósticos y a la presentación de proyectos para el abordaje de problemas de la seguridad a los que les otorgó subsidios. Además, en noviembre de dicho año, se creó el “Registro Público Permanente de las Juntas de Participación Ciudadana para la prevención integral” (Resolución N° 1/7 del Ministerio de Seguridad<sup>14</sup>). En agosto del año 2006, Eduardo Barrionuevo pasó a ser Director del área que se dedicó a la constitución de juntas de participación de la ciudad de Córdoba.

El Ministro de Seguridad Sergio Busso fue removido en enero de 2007 en el marco de una presunta “ola delictiva” en los centros turísticos y una declaración en los medios de comunicación en la que caracterizó al aumento de hechos delictivos como lógico en el marco de la temporada estival. Con

8 Funcionario cercano al Ministro Alessandri que venía de desempeñarse en el Mercado de Abasto de Río Cuarto. Ver La Voz del Interior 7/3/2005: [http://archivo.lavoz.com.ar/2005/0307/UM/nota310448\\_1.htm](http://archivo.lavoz.com.ar/2005/0307/UM/nota310448_1.htm)

9 Ver La Voz del Interior 26/5/2005: [http://archivo.lavoz.com.ar/2005/0526/UM/nota330203\\_1.htm](http://archivo.lavoz.com.ar/2005/0526/UM/nota330203_1.htm)

10 Ver La Voz del Interior 20/2/2006: [http://archivo.lavoz.com.ar/2006/0220/politica/nota393063\\_1.htm](http://archivo.lavoz.com.ar/2006/0220/politica/nota393063_1.htm)

11 Ver La Voz del Interior 24/2/2006: [http://buscador.lavoz.com.ar/2006/0224/zonacentro/nota393897\\_1.htm](http://buscador.lavoz.com.ar/2006/0224/zonacentro/nota393897_1.htm) y La Voz del Interior 25/2/2006: [http://archivo.lavoz.com.ar/2006/0225/politica/nota394239\\_1.htm](http://archivo.lavoz.com.ar/2006/0225/politica/nota394239_1.htm)

12 Sergio Busso venía de desempeñarse como Ministro de Gobierno y había sido viceministro de la misma cartera cuando estaba bajo la conducción de Eduardo Acastello (2003-2005).

13 Ver La Voz del Interior 22/3/2006: [http://archivo.lavoz.com.ar/2006/0322/UM/nota400207\\_1.htm](http://archivo.lavoz.com.ar/2006/0322/UM/nota400207_1.htm)

14 Publicada en el Boletín Oficial el 5/2/2007.

él se fue toda la cúpula de la Policía Provincial, jefe, subjefe y seis comisarios generales<sup>15</sup>. Así, en enero de 2007, Juan Carlos Massei asumió como Ministro de Seguridad y, como Jefe de Policía, el comisario general Alejo Paredes y el comisario general Héctor Daniel Pino como Subjefe. En la Secretaría de Seguridad no fue nombrado ningún funcionario.

En la inauguración de las sesiones ordinarias de la Legislatura provincial, el 1 de febrero de 2007, el gobernador José Manuel de la Sota anunció un plan de seguridad con tres nuevos programas propuestos por la Cúpula Policial para intensificar el combate al delito: la creación del Comando de Persecución Inmediata (CPI), el fortalecimiento de la Policía Comunitaria y el Programa “Llame y Denuncie”. La primera iniciativa implicó la creación de un “grupo de elite fuertemente armado, con armamento pesado, vehículos de alta capacidad, helicópteros, modernas camionetas y nuevas motocicletas tipo enduro”<sup>16</sup>. El CPI, división dentro del CAP tiene por objetivo perseguir y detener la mayor cantidad de delincuentes de manera inmediata cuando se está produciendo el delito. El programa de Policía Comunitaria, por su parte, se proponía la revitalización de los Consejos de Seguridad Ciudadana y el desarrollo de nuevos métodos de prevención policial: financiamiento de alarmas comunitarias en todos los barrios de la ciudad, la entrega de créditos para que los vehículos de autotaxis y remises de la ciudad tengan comunicación satelital con el panel policial que les informe sobre la localización de los vehículos del CAP, y la instalación de las cámaras de seguridad en distintos lugares de la Provincia y la ciudad. El tercer programa implicó la puesta a disposición de la ciudadanía de un número telefónico gratuito, ligado a un Call Center especial de la Policía como “un instrumento de enlace entre la policía y la comunidad”<sup>17</sup>.

La instrumentalización de esta última iniciativa se dio en julio del año 2007 cuando se creó, por Resolución N° 301/07 del Ministerio de Seguridad, el “Programa Córdoba contra el delito” en el marco del Plan Estratégico provincial para la prevención integral. Esta resolución instauró la implementación de un mecanismo de denuncias telefónicas anónimas y la creación de una Sección en la Sub Dirección de Investigaciones Criminales de la Policía provincial, donde personal policial toma denuncias a través de un 0800 y las deriva al área policial correspondiente<sup>18</sup>.

El 10 de diciembre de 2007, cuando asume como Gobernador Juan Schiaretti, desaparece de la orgánica del gobierno provincial el Ministerio de Seguridad y la Policía queda bajo la órbita del Ministerio de Gobierno. Carlos Caserio asume la responsabilidad política de dicha cartera y el Crio. Alejo Paredes continúa como Jefe de Policía Provincial. En dicho contexto, se crean en el seno del Ministerio de Gobierno tres áreas abocadas a la prevención y que tienen a la participación ciudadana como horizonte: la Dirección de Prevención de la Drogadicción, la Subsecretaría de Participación Ciudadana y el Consejo de Seguridad Deportiva Provincial (CO.SE.DE.PRO.) a cargo de un funcionario con rango de Subsecretario de Estado.

La Sub-Secretaría de Participación Ciudadana, a cargo de Diego Hak, constituida en base a la estructura de la Dirección General de Relaciones institucionales, amplía su injerencia en asuntos vinculados a los centros vecinales. En cuanto a la participación ciudadana en asuntos de seguridad esta Subsecretaría fortaleció la conformación de juntas de participación ciudadana, incentivó el desarrollo de espacios de capacitación para reforzar las actividades preventivas llevadas adelante por los vecinos y promovió instancias de articulación con la institución policial.

15 Ver Clarín 30/1/2017: <http://edant.clarin.com/diario/2007/01/30/um/m-01354524.htm>

16 Ver Gacetilla de Prensa Gobierno de la Provincia de Córdoba 1/2/2007 Discurso del Gobernador De La Sota en la apertura del período ordinario de Sesiones de la Legislatura provincial. Disponible en: <http://archivo.lavoz.com.ar/anexos/Informe/07/589.pdf>

17 Ibidem.

18 Publicada en el Boletín Oficial el 24/7/2007. Dicho programa fue ampliamente difundido en el año 2008. Ver La Voz del Interior 21/10/2008, disponible en: [http://archivo.lavoz.com.ar/08/10/21/secciones/sucesos/nota.asp?nota\\_id=442774](http://archivo.lavoz.com.ar/08/10/21/secciones/sucesos/nota.asp?nota_id=442774) y La Voz del Interior 22/10/2008, disponible en: [http://monitor.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=150856](http://monitor.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=150856). Actualmente se difunde mediante la Pág. Web institucional de la Policía, en <http://www.policiacordoba.gov.ar/0810s/index.html>.

En marzo del año 2009, se renuevan las normativas que rigen las Juntas de Participación Ciudadana. Por un lado, la Resolución 3 del Ministerio de Gobierno, se establecen los Requisitos para Integrar las Juntas de Participación Ciudadana, reglamentando su modalidad y condiciones de funcionamiento (dejando sin efecto las resoluciones 151 y 152 del año 2006)<sup>19</sup>. Por otro lado, por Resolución 6 del Ministerio de Gobierno se aprobó el proyecto de “Promotores Ciudadanos”<sup>20</sup>. En marzo del 2010, se lanzó el “Programa provincial de alarmas comunitarias”, que se propuso la instalación de cinco mil sistemas en domicilios de la ciudad de Córdoba, a través de las juntas de participación ciudadana que realicen sus diagnósticos, y con el asesoramiento de la Subsecretaría y la Policía provincial<sup>21</sup>. En julio de 2011 Diego Hak renunció a su cargo en el contexto de internas político partidarias del seno del PJ cordobés<sup>22</sup>.

En diciembre de 2011, José Manuel De La Sota vuelve ser elegido gobernador y se crea nuevamente el Ministerio de Seguridad. Quien se venía desempeñando como Jefe de la Policía, comisario general Alejo Paredes, fue nombrado como la autoridad política a cargo de la cartera y como Secretario de Seguridad quien fuera su subjefe en la institución policial. El primer Jefe de la Policía de esta gestión fue el Comisario Sergio Comungnaro<sup>23</sup> y el subjefe subjefe Julio César Berrocal. Es de destacar que durante esta gestión la Subsecretaría de prevención de adicciones<sup>24</sup> y la Secretaría de Participación Ciudadana a cargo de las Juntas de Participación Ciudadana, dejaron de pertenecer a la órbita del Ministerio de Seguridad para pasar a la de los Ministerios de Desarrollo Social y de Jefatura de Gabinete respectivamente. Creándose una Secretaría de Participación Ciudadana en la órbita de este último a cargo de Marcelo Cáceres<sup>25</sup>. En este contexto, la institución policial a través de la Dirección de Coordinación Comunitaria es quien tomó la promoción de la instalación de alarmas previstas en el Programa Alarmas Comunitarias<sup>26</sup>.

### **Sobre la participación ciudadana en estrategias de prevención del delito**

163

Como se pudo observar, en la provincia de Córdoba la participación ciudadana en asuntos de seguridad ingresó a la agenda gubernamental del ejecutivo provincial en el año 1996. Desde entonces, se llevaron adelante diferentes procesos gubernamentales para el desarrollo de políticas de prevención del delito más allá de la pena. En su evolución se pueden reconocer diferentes etapas:

- ✓ Una primera entre el 1996 y el 2003, que con la creación del Programa de Prevención del Delito y Seguridad Ciudadana (Ley 8574) se instó a la conformación de Juntas Vecinales para la Participación Ciudadana en la Seguridad Pública y la conformación del Consejo de Seguridad Ciudadana en el seno de la Secretaría de Seguridad y Lucha Contra la Droga. Además se creó

19 Publicada en el Boletín Oficial el 12/2/2009.

20 Publicada en el Boletín Oficial el 18/2/2009.

21 La Voz del Interior 24/3/2010: <http://www.lavoz.com.ar/content/prometen-cinco-mil-alarmas-para-vecinos>

22 Ver La Voz del Interior 8/7/2011: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/hak-renuncio-al-gobierno-provincial-apoya-k>

23 Comungnaro, riocuartense, fue jefe de la Departamental Río Cuarto, (lugar de residencia del gobernador y su esposa) y había sido desplazado de aquella regional poco después del crimen de Nora Dalmasso y desde 2007 era el jefe de Investigaciones de la Policía, cuando asumió Paredes como jefe de la institución policial. Con la misma plana mayor que acompañó a Paredes se presentó como el continuador de su antecesor. Ver La Voz del Interior 12/12/2011: <http://www.lavoz.com.ar/noticias/politica/comungnaro-seguira-actual-politica-policia>

24 Al respecto ver Web Gobierno de la Provincia: <http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-desarrollo-social/secretaria-de-ninez-adolescencia-y-familia/subsecretaria-de-prevencion-de-adicciones/>

25 Sobre el anuncio de creación ver Centenario 3/10/2012: <http://www.centenario.com/provincia-creo-una-secretaria-de-participacion-ciudadana/>

26 Para mediados del 2012, 127 barrios contaban con el sistema y aproximadamente 2.300 usuarios del servicio. Portal de Noticias Gobierno de Córdoba 30/6/2012 <http://prensa.cba.gov.ar/seguridad/las-alarmas-comunitarias-en-la-prevencion-del-delito/>

- en el seno de la institución policial el Departamento de Coordinación Comunitaria.
- ✓ La segunda etapa entre el 2003 y el 2006 comprende la instancia de diseño del Plan Estratégico de Prevención Integral que terminó institucionalizándose en la Ley 9235. Desde la Secretaría de Seguridad se llevaron adelante diferentes proyectos en articulación con diferentes áreas preventivas de la policía provincial, áreas del Ministerio de Seguridad y otras agencias gubernamentales que buscaban la generación de condiciones institucionales para la implementación de estrategias de prevención integral.
  - ✓ Por último se puede señalar una tercer etapa entre el 2006 y el 2012. En 2006 se crea la Dirección de Relaciones Institucionales en el Ministerio de Seguridad y a partir de las Resoluciones Ministeriales N°150/06 y N°151/06 se reimpulsó la creación de Juntas de Participación, la presentación de proyectos y asignación de subsidios. Además se creó el Registro Público Permanente de la Juntas de Participación ciudadana para la prevención integral<sup>27</sup>. Sobre esta estructura se creó, en 2008, la Subsecretaría de Participación ciudadana y se modificó la normativa estableciendo los Requisitos para integrar las Juntas y se llevaron adelante los Programas Promotores ciudadanos y Alarmas comunitarias<sup>28</sup>.

A partir de este apretado recorrido podemos visualizar cómo a través de las diferentes etapas se fueron desarrollando diferentes proyectos “promovidos y sustentados por organismos estatales” (O Malley, 2006:102) que acentuaron alguno de los grupos de las estrategias de prevención: social, ambiental o comunitario. En una primera instancia se articularon iniciativas de policía comunitaria con la construcción de espacios de debate macrosocial; en una segunda instancia se trabajaron iniciativas más orientadas a la estrategia de prevención social, para finalmente institucionalizar estrategias de tipo comunitario.

Son varias las razones que se pueden rastrear para comprender la institucionalización de esta estrategia en el gobierno provincial. Por un lado, la afinidad de las estrategias comunitarias con racionalidad gubernamental de corte neoliberal, donde respuestas estatales apelan a la responsabilización ciudadana para que en asociación con la policía participen en la gestión de riesgos y en la lucha contra la delincuencia<sup>29</sup>. En este sentido, se fueron cercenando las instancias de debate y participación de la ciudadanía y las organizaciones sociales. La participación se fue acotando a la conformación de juntas locales en los barrios de la ciudad capital o en las ciudades del interior para el desarrollo de estrategias puntuales y a la apelación a la denuncia del ciudadano a través del Programa “Llame y denuncie”. En este punto, la esfera gubernamental se constituyó en un enlace con las autoridades policiales, ya sea para el planteo de necesidades de seguridad del sector y la coordinación de estrategias de defensa social como lo es la instalación de alarmas comunitarias.

En segundo lugar, la estrategia comunitaria pone a disposición una heterogeneidad de intervenciones (incluso reapropiándose de iniciativas de la estrategia situacional y la social) y por tanto, permite abarcar una variabilidad de proyectos de acuerdo a la perspectiva que tenga “la comunidad” en relación a los problemas de seguridad. Cada junta o comisión puede realizar su diagnóstico y su proyecto sin inscribirse en estrategias generales (ni temáticas, ni áreas problemáticas) definidas a nivel provincial y de acuerdo a las posibilidades de articulación efectiva que posean a nivel local. Además, la continuidad de las iniciativas depende, casi exclusivamente del compromiso de los actores comunitarios.

27 Según dicho Registro en el 2007 había 39 juntas conformadas y, a fines del 2008 un total de 149.

28 Cabe señalar que, desde el año 2012, se podría considerar el inicio de una nueva etapa, cuando la Subsecretaría de Participación ciudadana salió de la órbita del Ministerio de Seguridad y se incluyó en el Ministerio de Jefatura de Gabinete.

29 En relación a la impronta neoconservadora y neoliberal del gobierno de la seguridad en Córdoba y su correlato en torno a la aplicación del Código de Faltas ver: Sánchez 2014.

Por último, se pueden señalar las dificultades para la coordinación de estrategias multiagenciales y las disputas entre actores gubernamentales y policiales por la definición y conducción de programas preventivos. La volatilidad de la institucionalidad de las áreas gubernamentales (extrapoliciales) del sector seguridad y la falta de continuidad de los equipos técnicos abocados a la gestión de estrategias de prevención, son algunos de los factores que podrían estar coadyuvando a la institucionalización de la estrategia comunitaria con eje en la institución policial. La política de seguridad entonces, asume un perfil fuertemente punitivo y represivo, más aun cuando las áreas ministeriales abocadas a la prevención y a la participación ciudadana, incluida la Subsecretaría de Participación Ciudadana, fueron extraídas del Ministerio de Seguridad, con el ascenso de Paredes como máxima autoridad.

## Bibliografía

**AGUILAR VILLANUEVA, Luis F.** (1993) Problemas públicos y Agenda de Gobierno. Colección Antologías de Política Pública. Tercera antología. Miguel Ángel Porrúa. Grupo Editorial. México.

**ALDA, Erik y BELIZ Gustavo** ed. (2007) ¿Cuál es la salida? la agenda inconclusa de la seguridad ciudadana. Banco Interamericano de Desarrollo.

**BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán** (2010) “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina” en BOHOSLAVSKY, Ernesto y SOPRANO, Germán ed. (2010) Un estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad) Prometeo libros. Buenos Aires.

**COMISIÓN INTERSECTORIAL DE OBSERVACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA SITUACIÓN CARCELARIA EN CÓRDOBA** (2006) La política de seguridad ciudadana: el caso de la ciudad de Córdoba en Informe 2005 Alerta Argentina. Disponible en: <http://lavaca.org/notas/la-politica-de-seguridad-ciudadana-caso-testigo-la-ciudad-de-cordoba/>.

**COSACOV, Gustavo y BOUVIER, Hernán** (2005) «¿Estás seguro? Apuntes para el rechazo de la nueva ley de seguridad» en Sociodisea. Revista de enfoque crítico del derecho y la justicia penal. Año III, n° 4, junio/julio. Córdoba: Incip.

**CRAWFORD, Adam** (1998) Crime prevention and community safety. Politics, policies and practices, Longman, Harlow.

**DAMMERT, Lucía** (2003) Participación comunitaria en la prevención del delito en América Latina ¿De qué participación hablamos? En: Revista de Ciencias Sociales Delito y Sociedad. N° 18-19. Instituto de Investigación Gino Germani. UBA. Buenos Aires.

**DE GIORGI, Alessandro** (2006) *El gobierno de la excedencia. Posfordismo y control de la multitud*. Traficantes de Sueños, Madrid, 2006.

**ESTÉVEZ, Eduardo** (2000) Reforma de Sistemas de Seguridad Pública e investigaciones judiciales: Tres experiencias en la Argentina”. Disponible en: [www.dialnet.unirioja.es/servlet/fichero\\_articulo?codigo=2329947&orden=85825](http://www.dialnet.unirioja.es/servlet/fichero_articulo?codigo=2329947&orden=85825)

**FONT, Enrique** (2007) Transformaciones en el Gobierno de la Seguridad Ciudadana Implicancias para la Formación Policial en la República Argentina. Cuadernos de Seguridad. N° 4. Consejo de Seguridad Interior.

**O`MALLEY, Pat** (2006) Riesgo, neoliberalismo y justicia penal, Ad-Hoc, Colección Criminologías (5), Buenos Aires.

**OSZLAK, Oscar y O`DONNELL, Guillermo** (1995) Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Redes, Vol. 2, Núm. 4. pp. 99-128. Universidad Nacional de Quilmes, Argentina.

**SAIN, Marcelo Fabián** (2008) *El Leviatán azul: Policía y Política en la Argentina*. Siglo XXI Argentina. Buenos Aires.

..... (2013) “Las grietas del doble pacto: expansión narco pone en jaque la regulación policial del crimen”. Le Monde diplomatique, edición Cono Sur, Buenos Aires, diciembre de 2013.

**SELMINI, Rossella** (2009) “La prevención: estrategias, modelos y definiciones en el contexto europeo”, en URVIO. Revista latinoamericana de Seguridad Ciudadana 6.

**SANCHEZ, Laura** (2014) Los márgenes de disponibilidad en el funcionamiento de la fuerza policial. Revista Derecho Penal y Criminología. Año IV – Número 1 – Febrero. Editorial Thomson Reuters LA LEY. Buenos Aires  
**SOZZO, Máximo** (2008) Inseguridad, prevención y policía. FLACSO Ecuador, Quito.

**SUBIRATS, Joan y otros** (2008) Análisis y Gestión de las políticas públicas. Editorial Ariel. España

# Seguridad y participación ciudadana en Viedma. Río Negro.

Lic. Nilda Herrera.<sup>1</sup>

Universidad Nacional del Comahue.

herreranilda1@gmail.com

**Eje Temático:** Políticas Sociales, viejos y nuevos derechos.

## Resumen

La problemática englobada bajo la denominación seguridad ha preocupado a todas las sociedades desde la antigüedad, adquiriendo en las distintas etapas históricas diferentes características. En los últimos años, en la Argentina en general y en Río Negro y Viedma en particular, asistimos a un incremento de los niveles de *inseguridad* – como suele denominarse a la violencia urbana en medios de comunicación y entre la dirigencia política-, o bien la percepción social respecto de un crecimiento sostenido de ella. De cualquier modo, se observa en diversos casos que las demandas sociales pudieron alejarse de la mera queja declarativa y pasiva y lograron articularse – con avances y retrocesos- en nuevas formas de gestión que implican una participación activa de la sociedad civil. Una de esas experiencias participativas la constituye el Consejo Local de Seguridad de Viedma, cuyo promisorio nacimiento, sus dificultades de funcionamiento y evolución y su posterior declive serán materia de análisis en el presente artículo, considerando el periodo comprendido entre el año 2004-2012.

168

**Palabras clave:** participación ciudadana, seguridad pública – empoderamiento.

## Introducción

La problemática de la seguridad ha estado en la cúspide de las preocupaciones sociales desde la antigüedad. Como todo concepto, el de seguridad, así como su reverso, la noción de inseguridad, fue adquiriendo, a lo largo de la historia, diferentes perspectivas, las cuales han sido influenciadas por distintos procesos históricos.

No sin antes revisar de forma sucinta y resumida los distintos conceptos de ciudadanía, seguridad y participación a lo largo de la historia, en esta investigación nos ocuparemos de la idea de “seguridad pública y participación ciudadana”, a la que analizaremos a partir de la participación activa de la sociedad civil mediante la figura institucional del Consejo Local de Seguridad de la ciudad de Viedma, capital de la provincia de Río Negro, en el periodo comprendido entre el año 2004 y el año 2012.

Nos interesa en particular el proceso participativo generado en el Consejo Local de Seguridad de Viedma en adelante CLS es decir las formas de articulación que se desarrollaron y consolidaron entre el CLS y los actores sociales participantes. Consideramos importante rescatar el aspecto institucional de los CLS, puesto que a partir de una iniciativa estatal aquellos dan a la ciudadanía la oportunidad de construir un lugar donde exponer sus ideas respecto de la seguridad-inseguridad. El CLS se constituye así en el ámbito de expresión y articulación de las distintas perspectivas e intereses de los actores sociales locales. El estudio pretende exponer si los hechos observados se corresponden con la premisa expuesta



Estructuramos el presente artículo en diferentes apartados que intentan abordar las temáticas que hemos planteado. En principio expondremos el marco teórico referidos a tres momentos: la cuestión de la ciudadanía y su evolución; la seguridad y su contrapartida la inseguridad y en un tercer momento el abordaje conceptual de la participación ciudadana. En la segunda sección desarrollamos el estudio del caso propuesto, identificando etapas históricas en el funcionamiento del CLS de Viedma.-

Finalmente efectuaremos una serie de consideraciones finales con el ánimo de contribuir a futuras investigaciones.

## **1. Acerca de la evolución de las nociones de ciudadanía, seguridad y participación.**

### **1.1. El concepto de ciudadanía: antigüedad, modernidad y actualidad.**

La noción de ciudadanía, desde sus orígenes con Aristóteles, se vinculó siempre con una condición política. Pertenecer a la ciudadanía era, en la antigüedad, lo que otorgaba estatus al hombre, implicaba que este era capaz de participar en el gobierno de su comunidad, de su ciudad. Así, la condición de ciudadano se encuentra, para los griegos, profundamente intrincada con la noción de libertad. Un hombre libre es aquel que participa políticamente en una sociedad pequeña, donde los individuos no son sino en función del todo y sus intereses son inseparables de los de la ciudad (polis) en su conjunto.

La Revolución francesa de 1789, es decir la llegada de la burguesía al poder en reemplazo del feudalismo- o en otras palabras, la institucionalización del capitalismo como sistema económico, social y cultural predominante- introdujo notables y estructurales cambios en la concepción de *ciudadanía*. A partir del documento fundacional de dicha revolución, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, se universalizan los derechos personales y colectivos. En este contexto “ser ciudadano” pasa a relacionarse directamente con ser sujeto de derechos inalienables.

Así las cosas, la idea de ciudadanía ligada al autogobierno se va eclipsando, haciendo cada vez más difícil la praxis democrática en virtud del crecimiento de la sociedad y la aparición de nuevos derechos. Por ello algunos autores piensan la ciudadanía como un concepto “evolutivo”. En este sentido consideramos oportuno hacer referencia al planteo de Borja (2002:2), quien sostiene que existen dos procesos *constructores de ciudadanía*,.

En la actualidad el concepto de ciudadanía también ha sido influenciado por la reestructuración que ha sufrido el concepto de sociedad civil y de espacio público, entre otras cosas, por el advenimiento de la llamada “globalización”. En consecuencia, es válido preguntarnos ¿de qué hablamos cuando hablamos de ciudadanía hoy?

Uno de los rasgos más notorios de la globalización neoliberal fue la precarización de las relaciones laborales que produjo, entre otras consecuencias, el aumento de la desigualdad y de la pobreza, y la disminución de posibilidades de acceso a la salud y educación.

De esta manera han quedado conformados lo que podemos llamar *ciudadanos limitados en sus recursos* (Herrera, 2010:151), cuyas capacidades para acceder a recursos como la tierra, la vivienda, el trabajo y la información, en este último caso si acceden, en ocasiones no poseen todos los elementos necesarios para interpretarla y reflexionar acerca de ella.<sup>2</sup>

En resumen, la globalización, el neoliberalismo y la posmodernidad han modificado las estructuras sociales y políticas, en Argentina el proceso fue acompañado por reformas económicas profundas, de tinte neoliberal, las cuales se orientaron a la reducción y abandono de las responsabilidades

del Estado vinculadas con aspectos centrales como el desarrollo económico, la seguridad y la administración de justicia. La pérdida de terreno del Estado frente al mercado produce una exacerbación de los conflictos sociales. Estas desigualdades tan manifiestas implican la posibilidad de estallidos sociales, incremento de la violencia y como contrapartida, aplicación de políticas represivas y militarizadas para reprimir el conflicto (Cristobo, 2009:4) Un ejemplo de esto es lo ocurrido en Argentina en el año 2001 con los conflictos sociales.

## 1.2 Aproximación a los diferentes conceptos de seguridad.

Nos interesa ahora concentrar esfuerzos en la evolución de la noción de seguridad desde la emergencia del capitalismo hasta su fase actual.

### 1.2.1 La (in)seguridad neoliberal.

Lo que en nuestras sociedades entendemos por seguridad no es, desde luego, ajeno al nuevo escenario de Globalización y transformación económica mundial inaugurando en las décadas de 1970 y profundizando durante las de 1980 y 1990. En este sentido Patricia Arias afirma que a mediados de los años ochenta y noventa, América Latina vivió una serie de procesos de reforma que determinaron la constitución de sectores marginados del mundo del trabajo, lo que condujo al aumento del crimen y de la violencia. En paralelo a las transformaciones económicas profundas que generaron el crecimiento del desempleo y la informalidad en el mundo del trabajo, además de mayor desigualdad económica y social, se produjo pues, un incremento del crimen (Arias 2012:9). Cabe consignar que esta no es la única causa para afirmar el crecimiento del delito y la violencia pero si un elemento contribuyente.

El neoliberalismo, de este modo, propugnó la reducción del Estado, que abandonó sus obligaciones tradicionales (educación, salud, y en menor medida, seguridad) y trasladó la responsabilidad al sector privado. Retuvo para sí, una versión acotada de seguridad, que en esta fase se reduce a la represión estatal de los crecientes conflictos y estallidos sociales motivados, precisamente, por las políticas que se llevaban adelante.

En general en las democracias latinoamericanas las autoridades políticas encomendaron y transfirieron manifiesta o tácitamente, la labores relacionadas con al seguridad pública a las instituciones policiales, y en algunos casos a las fuerzas armadas.

De esta manera, las prácticas, los criterios y orientaciones estuvieron signadas por las definiciones de las cúpulas institucionales, dando lugar a una especie de desgobierno político de la seguridad pública y a su “policialización” o militarización, según el caso (Arias 2012:2). Pegoraro (2002:29) afirma que en la década de 1990 la inseguridad se presenta como uno de los problemas que más aquejan a la ciudadanía, adoptando un enfoque amplio que reconoce tres vertientes: a) el sostenido aumento de los delitos violentos, callejeros o comunes; b) el incremento de los delitos de autoridad perpetrados por funcionarios, ya sean políticos, de justicia y de policía y c) el crecimiento de las inseguridades y miedos propios que produjo la política neoliberal, básicamente por la desregulación y la precariedad en el trabajo así como por el retiro del Estado en políticas de salud, educación y seguridad social, que habían sido durante el *Welfare State*, los principales pilares sobre los que se fundaba el modelo.

Otros enfoques por su parte, plantean la necesidad de trabajar las cuestiones de inseguridad desde un criterio multiagencial. La multiagencialidad, según Enrique Font (2011:3), apunta a que el delito en un fenómeno social vinculado con procesos estructurales como empleo, inclusión social y procesos culturales. Comprender el delito implica pues, comprender una serie de fenómenos

sociales complejos que ocurren en un tiempo y en un momento determinado, que están relacionados con diferentes variables como el empleo, la desprotección social, entre otras. Así una buena política de seguridad tendría que tener la capacidad de abarcar varias variables.

Pero ¿asistimos realmente a un cambio de mirada del concepto de seguridad? Según Terán Gallardo (2004:2) la seguridad es un concepto que refiere al “bienestar de un conjunto de sujetos en su relación cotidiana con el medio físico y social que les rodea”. Es decir, se vincula con la idea de integración a un conjunto social a través de mecanismos que aseguren la participación de un individuo o de un grupo de sujetos al interior de una sociedad”.

A partir de esta definición se puede pasar de la seguridad ciudadana entendida como ámbito en el que sólo deben dar respuestas los sectores policiales y legales a un enfoque que involucre a todos los ciudadanos en la tarea de revisión, diagnóstico y evaluación de las estructuras vinculadas con la seguridad. La seguridad ciudadana es un objetivo a lograr, al que no puede aspirarse sin democracia: el ciudadano deja de ser un sujeto pasivo para pasar a ser un actor participe que demanda e interviene sobre las condiciones de existencia que aseguran su integración al medio que lo rodea.

### **1.3. Acerca de la noción de participación ciudadana.**

Desde fines de la década de 1970, según Cunnil Grau (1997:74), comienza a cobrar vigencia una nueva expresión, la de participación ciudadana, a la que la autora denomina “participación comunitaria”. La participación ciudadana sería así, “la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas”.

Resulta interesante, a su vez, plantear algunas formas que articulan al Estado con la sociedad civil, pues nos serán de gran ayuda a la hora de analizar los vínculos entre el Estado provincial de Río Negro, el estado municipal de Viedma y los ciudadanos en la puesta en marcha de los Consejos Locales de Seguridad. En este sentido, el enfoque de Patricia Nari (1999:4) plantea que uno de los aspectos clave de la modernización del Estado es la introducción de mecanismos innovadores en las instituciones que generen transparencia y permitan responder mejor a las necesidades de los ciudadanos. Estos implican una nueva relación entre Estado y sociedad civil.

Ahora bien, a la hora de definir la participación ciudadana en el CLS de Viedma debemos tener en claro algunos aspectos ¿Qué entendemos por participación? ¿Acaso un sujeto que asiste a una reunión y escucha sin emitir palabra está participando? ¿Podemos hablar de participación activa y pasiva, así como se habla de ciudadanos activos y pasivos?

Junto con Omar Yantorno (2004:4) podemos deducir que la participación es una interacción entre la unidad y la pluralidad, el accionar de individuos que persiguen fines específicos y una instancia distinta y superior a ellos que en general es el Estado, principal receptor de las demandas de la ciudadanía.

## **2. Participación ciudadana en Viedma: la experiencia de los Consejos Locales de Seguridad.**

A partir del año 2001, en Viedma comienza un proceso de revisión y reflexión acerca del diseño e implementación de las políticas de seguridad. En especial, se coloca la mirada sobre el ámbito local. El desafío más grande era generar espacios donde gestionar lo público en materia de seguridad desde una óptica participativa comunitaria, apostando a una intervención integral, transversal, multiagencial y plural basada en la convivencia y relación entre el Estado y la sociedad civil. Esto sucedía en medio de una demanda creciente de seguridad por parte de la comunidad

tras resonantes crímenes que conmovieron a la provincia (los dos Triples crímenes de Cipolletti y el doble crimen de Río Colorado, entre otros episodios)

En este sentido, lo primero que encontramos fue un doble componente. Por un lado, un grupo de vecinos preocupados por distintas situaciones de inseguridad se autoconvocaron y conformaron un Consejo Jurisdiccional de Seguridad (jurisdiccional porque lo hicieron dentro de la jurisdicción de la Comisaría 30 de Viedma) Por otro lado, desde el Poder Legislativo de la provincia se trabajó en la sanción de la Ley N° 3.259 de Creación de los Consejos Locales de Seguridad Preventiva en principio para luego pasar a ser sólo Consejos Locales de Seguridad, resultando esto una modificación en la normativa.

Ambas iniciativas se enmarcan en la necesidad de intervenir en la cuestión de la seguridad en la ciudad de Viedma y generar un canal de comunicación, un ámbito de aprendizaje y construcción y fortalecimiento de los ciudadanos para activar circuitos de participación legítimos y democráticos que permitan intervenciones para resolver cuestiones referidas a la sensación de inseguridad objetiva y subjetiva en Viedma.

Antes de comenzar a recorrer las distintas etapas de los CLS, vaya una aclaración importante: nuestra investigación se apoya en una gran cantidad de entrevistas con los actores participantes, testimonios que en general no se reproducirán en el presente trabajo por una cuestión de espacio. En este sentido, sólo se expondrán aquellos relatos que complementen, apoyen y clarifiquen los conceptos que se intentaran dilucidar en esta obra.

## **2.1. Creación y funcionamiento del Consejo Local de Seguridad de Viedma.**

El nacimiento y primera etapa del Consejo Local de Seguridad de Viedma (proceso al que ubicaremos entre los años 2004 y 2008) tuvo como eje vertebrador las necesidades sociales y el pedido de respuestas por parte de la ciudadanía de Viedma de soluciones casi automáticas respecto del “problema de la inseguridad”.

En esta etapa encontramos la que hemos denominado “primera crisis” del Consejo Local de Seguridad, ocurrida entre los años 2007 y 2008. Fue este el momento en que comenzaron a evidenciarse las primeras fracturas dentro del CLS, como organización social, ante la falta de respuestas y al ser considerado como un espacio donde según el relato de los actores entrevistados, no se resolvía nada. De hecho la Cámara de Comercio de Viedma decide retirarse. En idéntico sentido lo hacen los miembros del Sindicato de Chóferes de Taxis y algunos miembros de las Juntas Vecinales de la ciudad de Viedma.

## **2.2. Integración del CLS de Viedma.**

El CLS de Viedma tuvo una integración “multiagencial”, en el sentido planteado por Font (2011:3), involucra a los tres niveles del estado (municipal, provincial y nacional) y tiende a atender problemas de empleo, inclusión social, tiempo libre, vivienda y diseño urbano, entre otros. Así, la integración del CLS de Viedma tuvo aspiraciones de intersectorialidad: participaban actores municipales del Gobierno provincial, vecinalitas y organizaciones de la sociedad civil como la Cámara de Comercio, sin embargo se convirtió en un “espacio de catarsis” donde se diluían las ideas y nunca se lograban materializar en proyectos.

A pesar del diseño multiagencial del CLS, no se logró un real empoderamiento de la sociedad civil, ni el compromiso de los representantes estatales, el cual fue fluctuando a lo largo del tiempo, generando periodos “vacíos”.

### **2.3 Segunda etapa Renacimiento del Consejo Local de Seguridad (2009-2010)**

Ubicamos esta etapa entre los años 2009 y 2010, cuando el CLS tuvo su mayo accionar. Entonces se recorrieron cada una de las juntas vecinales, recogiendo demandas de la ciudadanía en materia de inseguridad y de otros problemas sociales. Sin embargo, existieron “carencias” en los niveles de participación dentro del CLS, en especial en lo que respecta a la “armonía y revalorización”, como plantea Yantorno (2004) cuando expresa que es necesario que exista “una coherencia entre distintas actividades de la participación ciudadana y la revalorización de los sujetos participantes”. Si bien no podemos referirnos a incoherencias en este caso, si podemos hablar de falta de articulación entre distintos niveles (que, según la multiagencialidad, es necesario considerar), como el Poder Ejecutivo local, el provincial con todos sus organismos y el Poder Judicial y las instituciones intermedias u organizaciones de la sociedad civil.

Entre los factores que condicionaron el accionar del CLS en esta etapa es plausible mencionar como aspectos influyentes, en primer lugar, cierto desinterés del Estado municipal y el Estado provincial para acompañar este tipo de espacios. En segunda instancia, el compromiso variable de la ciudadanía de Viedma. Y como tercer aspecto debemos rescatar que, paradójicamente, fue la etapa en la que el CLS trabajó con mayor intensidad.

### **2.3. Tercera etapa. Retirada del Consejo Local de Seguridad (2011-2012)**

Los años 2011 y 2012 se caracterizaron por un “desencanto”, una desarticulación del CLS de Viedma, tal vez fruto de la propia inacción dentro del CLS. Ante los vaivenes y cambios políticos a nivel provincial (que siempre influyen a nivel local), la participación ciudadana en materia de seguridad mediante la experiencia de los Consejos se fue desdibujando poco a poco. Así pues, la politización, en el sentido que los miembros del CLS de Viedma quedaron fuertemente influenciados por el Poder Ejecutivo provincial y local, al punto que cuando se produjo la renuncia de Gallinger y la mayoría de su equipo de trabajo sólo quedaron dos representantes que respondían al intenten municipal, por mandato de éste. Si a esto le sumamos el desinterés por parte de la policía local de participar en el CLS y la estigmatización de ciertos barrios, cuestión que desmotivaba a la participación y al involucramiento con la cosa pública, entre otros factores, operaron en forma negativa y el emponderamiento de la sociedad civil sufrió un grave retroceso.

La “retirada al conformismo”, palabras que hemos tomado de Castoriadis (1990:149) no implica sino el alejamiento de la participación ciudadana, vecinal, en temas que afectan al propio barrio y a sus propios vínculos. Desarticulado el CLS, será nuevamente la palabra del Estado, provincial y municipal, la que recobrará potencia y decidirá, en última instancia y de arriba hacia abajo, cuales son las problemáticas que afectan a los vecinos y la “mejor” manera de resolverlas.

### **Conclusion**

La experiencia de los CLS en Viedma en el periodo relevado nos arroja tres grandes grupos de conclusiones respecto del funcionamiento de estos:

Primero el diseño institucional de los espacios de participación, fue desde arriba hacia abajo, si bien existieron unos atisbos desde la ciudadanía, es decir partió desde el Estado como catalizador de intereses, pero finalmente no se los dotó de todos los recursos económicos ni del acompañamiento político necesario para que estos se consolidaran en el tiempo. Esto contribuyó al desenlace un tanto desencantado de estos espacios por parte de la sociedad civil, ya que se burocrataron, no se logró la multiagencialidad que se pretendía, surgieron fallas en el funcionamiento administrativo como por ejemplo el hecho de no contar con una estructura edilicia entre otros aspectos.

En segundo lugar, no menos importante debemos mencionar la coordinación y articulación de los diferentes sectores participantes, en este sentido existió en todo el periodo relevado una inconstancia y falta de compromiso en especial de parte del Estado a través de sus funcionarios, es decir lo que ellos mismos habían creado no fue fortalecido. Asimismo no se evidenció la utilización sostenida de herramientas para fortalecer la participación ciudadana. Máxime en una sociedad como la de Viedma donde existe cierto temor y resistencia a participar por miedo a recibir represalias, en virtud del fuerte lazo que une a la sociedad viedmense con el Estado por cuestiones laborales. En síntesis fue el propio estado el que desalentó luego a los ciudadanos, desactivando las resoluciones y paralizando los reclamos.

Y como tercer punto la influencia de la estructura socioeconómica sobre la motivación de los ciudadanos para sumarse a las instancias de participación, esto relacionado a como incide la condición económica en las oportunidades y tiempos que la ciudadanía puede dedicar a participar.

De algún modo a pesar de las ambivalencia de estos espacios de participación cabe mencionar que la participación ciudadana sigue despertando mucho interés en la ciudadanía, que en la actualidad se organiza por fuera del CLS, porque éste está desarticulado, y reclama a través de marchas y diferentes eventos el esclarecimiento de crímenes y la necesidad de que la seguridad ingrese a la agenda pública como prioridad no sólo desde el discurso sino a través de la práctica.

Sin lugar a dudas aún queda un amplio camino por construir y fortalecer para lograr el real empoderamiento de la sociedad civil con este tipo de espacios, entendemos que este es el desafío como sociedad sin descartar la impronta que se requiere por parte del Estado.

## Biografía

Arias, Patricia. *Reformas policiales en América Latina. Principios y lineamientos progresistas*. Friedrich Ebert Stiftung. Programa de Cooperación en Seguridad Regional. 2012.

Bertoldi, Sandra. “Desarrollo local y procesos ruptura les. Análisis de un caso: ciudad de Viedma (Río Negro)”, en *Revista Perspectivas*, Año II, Número II, Neuquén. 2005.

Borja, Jordi. “Ciudadanía y globalización”, en *Revista del CLAD, Reforma y Democracia* 22. Caracas. 2002.

Bourdieu, Pierre. “Las formas del capital”, en *Poder, derecho y clases sociales*. 1983.

Castoriadis, Cornelius. *El mundo fragmentado*, Buenos Aires: Altamira. 1990.

Cristobo, Matías. “El neoliberalismo en la Argentina y la profundización de la exclusión y la pobreza”, en *Revista Margen* 55, 2009. Disponible en [www.margen.org](http://www.margen.org)

Cunnil Grau, Nuria. “Una reconceptualización posible de la participación ciudadana en función de la ampliación de la esfera pública”, en *Repensando lo público a través de la sociedad*. Buenos Aires: Paidós. 1997.

Font, Enrique. “Intervención multiagencial para la prevención del delito”. 2011. Disponible en [www.asd.org.ar](http://www.asd.org.ar).

Garland, David. *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*. Barcelona: Gedisa. 2001.

Herrera, Nilda. “Los instrumentos de participación ciudadana en la Justicia de la provincia de Río Negro. Mecanismos, alcances y articulación”, en M. Franco et al., *Instituciones, organizaciones y prácticas de la participación ciudadana*. Neuquén: Educo, 2010.

Hobsbawm, Eric. *La era de la revolución*. Barcelona: Crítica. 2001 [1962].

Nari, Patricia. “Políticas locales para la Construcción de Ciudadanía”. Trabajo presentado en el IV Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político. Rosario. 1999.

Pegoraro, Juan. *Las políticas de seguridad y la participación comunitaria en el marco de la violencia social*. Buenos Aires: CLACSO. 2002.

Terán Gallardo, Roberto. “Políticas de seguridad asociadas al delito en dictadura o democracia: continuidad o ruptura. Estudio comparativo entre Chile y Argentina”, Informe Final del Concurso: *El papel de las fuerzas armadas en América Latina y el Caribe*, Programa Regional de Becas de CLACSO. 2004. Disponible en [www.clacso.org.ar/libros](http://www.clacso.org.ar/libros).

Yantorno, Omar. “Participación ciudadana: una apuesta al futuro”, en *Ficha N° 6*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. 2004.

(Endnotes)

1 Licenciada en Administración Pública, Docente de la Licenciatura en Administración Pública y la Licenciatura en Ciencia Política de la Universidad Nacional del Comahue. Investigadora categoría V.

2 Ciudadanos definitivamente limitados en su ejercicio: aquellos que no poseen sus necesidades básicas satisfechas, situación que los lleva a depender de la asistencia del Estado. Son excluidos de la participación política. Su nivel de educación formal es escaso, en general son dependientes de un partido político. Su nivel de información es muy bajo y desconocen su derecho a la participación política y al control del Estado. Cuando se habla de “limitación” se lo hace no en sentido peyorativo sino descriptivo, para contrastarlos con los ciudadanos de pleno ejercicio, que poseen condiciones socioeconómicas estables, nivel educativo formal medio o superior y respecto de los ciudadanos de mediano ejercicio que participan de la vida pública, aunque no en actividades de decisión, dependen del Estado para satisfacer sus necesidades materiales. Para más detalle sobre la categorización véase Herrera 2010:151-181



# “Políticas de Seguridad y legitimación estatal en tiempos de neoliberalismo”

Javier Moreira Slepoy  
(IIFAP – UNVM)

Claribel Cecato  
(UNVM)

Federico Magrin Torres  
(UNVM)

**Eje temático:** Estado, Política y Democracia

## Introducción

Los fenómenos de la violencia y la inseguridad se han constituido como una de las problemáticas centrales en las sociedades Latinoamericanas. Sin embargo, como lo reflejan numerosos estudios, la nodalidad política que asume tal cuestión, aparece independiente de la variabilidad “objetiva – cuantitativa” que presentan en sus efectos a nivel geográfico y social.

En este trabajo asumimos la conjetura de que tal incongruencia es suturada a partir de la extensión y profundización de un imaginario político propiamente neoliberal de legitimación estatal a partir del cual se demanda y se ofrecen más políticas públicas de seguridad en un contexto político que cuestiona la intervención estatal en otros órdenes. Bajo este imaginario, lo público es progresivamente colonizado por el discurso de la inseguridad.

Este arreglo produciría una lógica virtuosa de reproducción del orden en cuanto el mercado se expande, la sociedad encuentra consensos y el Estado y la Política se legitima socialmente superando la contradicción inscrita en la dinámica de los Estados de Bienestar (Offe, 1990). Se postula en definitiva, la necesidad de pensar la cuestión de la inseguridad y la violencia, no como un “fenómeno social” particular, sino como un hecho que se vuelve fundamento del orden político contemporáneo.

## 1- Algunas coordenadas teóricas: Estado, legitimidad y orden político

Para comenzar, quisiéramos explicitar algunos las coordenadas teóricas que guían nuestro análisis, y que pueden resumirse en una idea muy sencilla: el *Estado siempre debe legitimarse* ante los ciudadanos. En tal tarea encontramos una gran variabilidad en las formas y estrategias de legitimación, aunque esta siempre se encuentra vinculada a ciertos roles del Estado. Tal cuestión no es estática, sino que es histórica y va sufriendo transformaciones de acuerdo a las luchas y conflictos sociales. Respecto de los “roles del Estado”, no alejamos de cualquier forma de funcionalismo que le asignan al Estado lugares y tareas fijadas en virtud de alguna otra lógica societal (cultura, economía, modernización social) que se le impone más o menos directamente y a la que la estatalidad no puede modificar y solo le resta reproducir.

Nos alejamos también de ciertas perspectivas de raigambre pluralista que suponen que “la sociedad” que se impone sobre el Estado es autosuficiente en tanto puede configurarse al margen del poder y en donde la legitimación del Estado se acota a la gestión de un orden ya configurado. Tampoco

nos parecen apropiadas las perspectivas “politicistas” para las cuales terminan desanclando la estatalidad de la sociedad sobre la que impone su poder en actos de soberanía incontestados.

Ciertamente los arreglos políticos planteados en la delimitación de las relaciones entre el Estado y la sociedad” tienen sus matices. En este sentido, mientras que en los países de capitalismo avanzado ha imperado la lógica de lo social (lucha de clases – cultura compartida – idea de nación) sobre lo estatal, en América Latina lo estatal ha tenido una relevancia muchísimo más profunda configurando lo que Marcelo Cavarozzi (1996) a denominado “*matriz estado centrica*” (MEC).

Un aporte central proveniente de la amplia y variopinta tradición marxista lo constituye el hecho de que para comprender la estatalidad contemporánea es ineludible comprender el capitalismo contemporáneo. Estado y capitalismo son las dos lógicas que han caracterizado el orden político de la modernidad aunque no de manera simétrica, equilibrada o funcional. En términos de Boaventura de Souza Santos (2005), la regulación del orden moderno se edificó en torno a un doble juego de subordinaciones; por un lado la subordinación del Estado (relaciones de poder) a los principios de mercado (relaciones de intercambio) y la subordinación de lo comunitario (relaciones de solidaridad) a los otros dos principios.

Comprendemos al Estado como el componente específicamente político del sistema capitalista, en donde se asienta en última instancia la posibilidad de la constitución del orden político, más o menos legítimo, más o menos coercitivo y violento. En ninguno caso, el Estado puede comprenderse como un todo monolítico y coherente consigo mismo o con algún sector de la sociedad. Sino más bien, siguiendo a Poulantzas (1991), la estatalidad se caracteriza por su naturaleza relacional y conflictiva institucionalizada en un conjunto de aparatos burocráticos que le da estabilidad.

La estatalidad expresa una sedimentación de las fuerzas y luchas sociales, en el cual no solo “residen” los grupos dominantes sino también los sectores populares o dominados, que también poseen cierta capacidad de modelar las matrices institucionales, abrir canales de participación e introducir conquistas populares en orden político. En ese sentido entendemos al capitalismo como un proyecto de orden político que engendra formas de conflictividad social que varían en sus formas e intensidad y en donde tales variaciones pueden “rastrear” en el Estado y sus transformaciones.

178

La institucionalidad entendida tanto como las organizaciones burocráticas del Estado como en las políticas públicas implementadas constituye la materialización de tal relación social. Constituye la cara visible que se presenta de manera imparcial y desenganchada de la conflictividad social sobre la cual se erige y a partir de la cual encuentra legitimidad. Si bien, el escenario sobre el que se erige la institucionalidad es la inestabilidad y la contradicción, su sentido es la constitución y por ende la reducción de la heterogeneidad de demandas y su traducción a términos que sean de posible tratamiento en el marco de un orden de dominación determinado. En este sentido no todas las demandas son posibles de formular, y las que lo son, lo hacen en los términos que la institucionalidad habilita.

Existe entonces, una diferencia pero también profundas interrelaciones, entre el Estado considerado como relación social, las instituciones como sedimentación organizaciones de aquellas relaciones, las políticas públicas como expresión dinámica de la imbricación entre relaciones sociales, estabilizaciones de sentido e intervención estatal, y además, el gobierno entendido el grupo o sector político que pretende con mayor o menor éxito “ocupar” el Estado – entendido en su doble naturaleza – y gobernar a través de políticas públicas que responden o no a la trayectorias políticas heredadas.

Desde una tradición weberiana cabe remarcar que el Estado cualquiera sea su composición en tanto relaciones de fuerza, las configuraciones institucionales, las orientaciones del gobierno que las ocupa y el sentido de las políticas públicas que este implementa supone la “dominación” sin la cual el orden político – capitalista o no – es imposible. Tal cuestión debemos considerarla, por otro lado, en relación a la posibilidad de la obediencia que los gobernados prestan a ese orden inestable. Este fenómeno es pensado como “consenso” desde la tradición liberal, como “legitimidad” desde la tradición weberiana o como “hegemonía” desde la tradición marxista.

Ningún poder – menos el democrático- puede justificarse a si mismo lo que supone que el Estado siempre está a la búsqueda de argumentos que justifiquen su existencia (O Donnell, 2010). Como menciona Weber (1994) la base de legitimidad permite conocer los fundamentos últimos en los que puede apoyarse la vigencia de un poder que sea respetado por funcionarios y gobernados. La categoría gramsciana de hegemonía, enmarcada en la tradición marxista de la explotación y la lucha de clase, procura comprender como los mecanismos en que la dominación y la explotación son aceptados por el conjunto de la sociedad. En términos de Mabel Thwaites Rey (2007):

*“La relación entre coerción y consenso, entre dirección intelectual y moral y dominio, entre hegemonía y dominación, indisolublemente ligadas a las bases materiales de la producción y la reproducción de la vida social, constituyen los términos nodales de la reflexión gramsciana de mayor relevancia para entender nuestra sociedades”.*

En términos de Imanuel Wallerstein (2004) “un periodo de hegemonía” requiere, y al mismo tiempo genera, “legitimidad” entendiéndolo por tal la sensación por parte de los principales agentes políticos (incluidos grupos amorfos como las poblaciones entre los distintos Estados) de que el orden existente es el mejor posible o de que el mundo (la historia) se mueve continua y rápidamente hacia ese orden social.

179

Para Habermas (1999), los problemas de justificación del Estado se vinculan a la aceptación de la distribución desigual del producto social posibilitado por la coacción estructural instrumentado por un sistema de normas respaldado en el temor a la represión legal del poder legítimo. Desde la sociología histórica, Michael Mann (2006), menciona que el “poder autónomo del Estado”, no solo se construyó en torno a un “poder despótico”, sino que también a instancias de un “poder infraestructural” complementario.

Más o menos presente o explícito en estas tradiciones el componente coercitivo está acompañado de un componente simbólico, de naturaleza insuperablemente ideológica que impregna las instituciones y las políticas públicas y que, en términos de Bourdieu (1999) no solo ordena los contenidos del pensamiento sino también las formas posibles de pensamiento. En tal sentido, más allá de sus contenidos y pretensiones el orden político- hasta el advenimiento del neoliberalismo- tenía al Estado como su centro y tal centralidad no solo debe comprenderse a instancias de la intervención en la económica y la gestión de los conflictos sociales sino como su constitución misma a través de su disciplinamiento simbólico.

La centralidad estatal - erosionada a instancias de las transformaciones neoliberales a la cual nos referiremos a continuación - estuvo anclada entonces en la productividad de sus instituciones para construir el lazo político en torno a subjetividades asociadas a la idea de la ciudadanía propia del Estado democrático de Derecho.

Lo anterior nos remite al menos a dos cuestiones. Por un lado que tal subjetividad fue posible en un marco de instituciones estatales y de cierta lógica de funcionamiento dentro y entre las mismas. Por otro lado, la sistematicidad de esta lógica no solo estuvo relacionado a ciertos dispositivos tecnológicos en las instituciones, sino también una consecuencia de cierta uniformidad discursiva e imaginaria.

La necesidad del elemento imaginario en la constitución de un orden político legítimo reside en el hecho de la existencia de brechas insuperables que ninguna forma de institucionalidad puede borrar. En este sentido, se puede pensar en la vigencia del imaginario de democrático de derecho aun en circunstancias institucionales abiertamente contrarias. Ciertamente la mayor o menor amplitud de tal brecha determinara la legitimidad o crisis de determinado orden político.

En este sentido, de acuerdo a Castoriadis (1975) los imaginarios no son meras distorsiones de la realidad o un componente fantasioso del orden político; los imaginario cobran relevancia en tanto la realidad solo puede abordada a través de un magma de significaciones que le otorgan sentido. Así vistas las cosas, el sentido de los procesos sociales (económicos, tecnológicos, productivos, políticos, culturales) está indisolublemente ligado a un cierto marco simbólico.

Como se ha mencionado en otro lado (Moreira Slepoy, 2014), las instituciones –por ej. las instituciones económicas, el sistema educativo, la burocracia estatal o el aparato represivo del Estado- tienen una existencia de orden material compuesto por tecnologías, procesos, instrumentos materiales, edificios, rutinas, que excede el plano simbólico, pero que a su vez, solo pueden encontrar coherencia en un sistema de símbolos. En este sentido, para estudiar las políticas públicas debemos atender no solo la estructuralidad en el que se insertan, sino también el planos de las ideas con los cuales se confronta o colabora per desde una perspectiva que cuestione los supuestos propios del racionalismo en cualquiera de sus variantes.

Por último, esta puesta en común, nos hace pensar el neoliberalismo como un aspecto central de nuestra argumentación entendiéndolo no como un estado consumado y estabilizado sino como un “proceso” conflictivo y nunca acabado. En este sentido, siguiendo a Peck, Brenner y Theodore (2010), es que hablamos de procesos de neoliberalización y a su vez de procesos de contra-neoliberalización”. Desde este punto de partida, se piensa el neoliberalismo como un conjunto de transformaciones económicas, sociales y políticas desarrolladas desigualmente y de forma híbrida y abigarrada.

## **II – La cuestión de la inseguridad ciudadana en el marco de las transformaciones de la estatalidad contemporánea**

Como señalamos al inicio, el acoso de la inseguridad se presenta, con muchos matices, como la problemática social central en las sociedades actuales. No obstante, se debe decir que tal preocupación no es novedosa, puesto que como menciona Wallerstein (idem), la violencia de las “clases peligrosas” estuvo en el centro de las preocupaciones del liberalismo más “puro” y de tipo más “progresista”. En ambas variantes, se emprendió un dificultoso, pero también exitoso, proceso de construcción de consensos en el marco de políticas de incorporación política, economía y cultural de las clases subalternas.

En la construcción de este orden, el Estado cobro una inusitada relevancia no solo por la multiplicación de sus estructuras institucionales y su capacidad de regulación de la economía capitalista, sino también a instancias de su eficacia en la regulación de las prácticas sociales y políticas. La estabilización de un “orden bienestarista”, fue posible gracias a la expansión de un imaginario tanto en el nivel de las instituciones y estructuras del poder del Estado y la economía, como a nivel de las subjetividades políticas.

En este sentido, es que proponemos plantear la discusión en torno a la cuestión de las políticas de seguridad a partir de las transformaciones recientes del Estado–Nación: Esto es, atendiendo a la crisis y transformación del Estado Social a instancias del proceso de neoliberalización.

En un clásico artículo, Claus Offe (1990), nos brinda categorías y dimensiones conceptuales de gran utilidad para la comprensión del bienestarismo y su estatalidad característica. Sobre tales dimensiones, nos permitimos sobreimprimir otras narrativas teóricas que, sin desconocer cierta lógica de los sistemas, iluminen las aristas subjetivas, imaginarias e irracionales del orden político y la legitimación estatal en general y de las políticas de seguridad en particular.

Para Offe la centralidad del Estado en la reproducción de la *acumulación económica* y la *legitimidad política* supuso la efectividad de tres recursos reguladores básicos: los “recursos fiscales”, que nos remite a una articulación específica entre el Estado, la economía capitalista y el mundo del trabajo; la “racionalidad administrativa”, que nos remite a una particular articulación intra e interinstitucional, como así también a cierta morfología de lo social acorde a los moldes institucionales; y por último, la “lealtad de masas” que no remite a una dimensión política conformada por identidades, demandas y organizaciones colectivas.

Entendemos al recurso fiscal, no solo como la específica capacidad estatal de la imponer tributos directos o indirectos a las empresas, sino como una forma específica relación entre el Estado y economía que supuso la posibilidad por parte del primero de regular el capitalismo -principalmente productivo y fundamentalmente nacional- bajo una lógica jerárquica garantizando el pleno empleo, el consumo de masas y un creciente bienestar social (Jessop, 2006).

La progresiva desnacionalización de la economía promovida tanto por la internacionalización como la financiarización de la economía, fue configurando un nuevo régimen de acumulación de capital que supuso una nueva forma de regulación. En este nuevo régimen, el recurso fiscal del Estado se fue progresivamente diluyendo a instancias de un régimen anclado en el desafío de la competitividad estructural de empresas con vínculos lábiles con la economía nacional.

La crisis sistémica del recurso regulador fiscal se plasmó tanto en la retracción de la intervención del Estado en la economía como en las políticas de salud, educación y trabajo y las diversas formas de propiedad social por las cuales el Estado intervenía sobre lo social. Tal retracción, implicó la erosión de una superficie institucional donde se libraron conflictos típicos por parte de determinados actores colectivos.

La conflictividad en torno a la distribución de la renta protagoniza por actores colectivos (sindicatos y partidos políticos) fue reemplazada por conflictos en torno a la pobreza, la inclusión social y el “reconocimiento” de identidades ocluidas en el arreglo bienestarista en la que cobraron protagonismo movimientos sociales, ONGs y los espacios comunitarios. En términos generales –y extremando riesgosamente este razonamiento- creemos que la crisis fiscal, supuso la crisis de cierta idea de ciudadanía carente de subjetividad y su reemplazo por la figura del consumidor desprovista de cualquier proyecto de emancipación y ciudadanía (Santos, 2001).

El segundo recurso regulador -la racionalidad administrativa- supuso la capacidad de estabilización de las disyunciones internas provocadas por la doble y contradictoria tarea de mercantilizar y desmercantilizar diversas, pero relaciones sociales. Ciertamente, que la capacidad administrativa de Estado–Nación, se jugaba en la gestión, más o menos exitosa, de la coherencia estructural -o más bien sistémica- realizada bajo criterios “jerárquicos”, “planificados”, “dirigistas”, “cibernéticos” que guiaban (o pretendían hacerlo) la burocracia y la gestión pública como encarnadura del estado.

Ahora bien, consideramos que, además de esta inscripción estructural de la racionalidad administrativa, su lógica debe ser repensada en el marco del proceso de construcción del lazo

social y su efecto performativo de una subjetividad ciudadana, cohesionada social y políticamente. En este sentido, el Estado -Nación operaba no solo de manera articulada y sistemática en el marco de su arreglo institucional, sino bajo un imaginario homogéneo en torno a la idea de cohesión social

La escuela, el trabajo, la familia, las corporaciones, los partidos políticos operaban colectivamente en la constitución de un sujeto “en” y “para” el Estado (Ahumada, 2014) posibilitado por una lógica por lógica de “inscripción orgánica” en la que cada instituciones “vivía” para las otras (Lewkowiks, 2012).

La cohesión e inclusión social -a la que continuamente y nostálgicamente se apela en la actualidad- y la consecuente “legitimidad política” fue resultado, como se dijo, de una regulación no solo de las estructuras (arriba) y de las subjetividades (abajo), sino también a instancias de la lógica institucional articulada (hacia dentro) y jerárquica (hacia fuera) del Estado -Nación. Tal arreglo hizo posible una dominación con altos niveles de legitimidad social que supuso, por un lado, la inexistente problematización social en torno a lo que hoy se denomina “seguridad ciudadana”<sup>1</sup>, como una minimización de las estrategias coercitivas y represivas de gestión de los conflictos sociales.

En otros términos, la dominación legítima fue posible a instancias de una configuración específica del lazo social y de la productividad estatal en la imposición estatal de subjetividades (sujeto-trabajador, el sujeto-elector, el sujeto-escolarizado, sujeto- acreedor de protecciones sociales). No obstante, como menciona Lewkowiks (op. cit.), tal productividad encarnada en dispositivos institucionales estuvo amalgamada en una “ficción”, un “imaginario compartido”, hegemónico que brindo consistencia.

En este sentido, la cohesión social obedeció tanto a una imaginario que lo habilito como por una configuración institucional que la organizo como un sistema coherente y articulado que daba cuenta de las diferentes posiciones de sujeto. El neoliberalismo supuso una fractura – más o menos pronunciada según los diversos espacios del Estado y la sociedad- de la *racionalidad administrativa*, de las *lógicas institucionales* y las *ficciones / imaginarios* encarnadas en las mismas.

Respecto del primer aspecto, la racionalidad administrativa, las formas de gestión del Estado y las políticas públicas destinadas a recrear la cohesión y el lazo social han tendido a acoplarse a las estrategias y los dispositivos de mercado y en donde el gobierno se difumina en estructuras de governance. Como menciona Chignola (2013):

*“no se trata del retirarse, del autolimitarse del Estado para liberar un circuito de interacción económica entre los sujetos, sino del mercado, a construir sin mediaciones el principio de organización de la regulación”* (Pag. 422).

El cambio de la racionalidad administrativa del Estado termino repercutiendo en la lógica de funcionamiento de las instituciones. En términos de Lewkowicz, con el neoliberalismo se produjo un “agotamiento institucional” donde la lógica solidaria y funcional del entramado institucional del Estado Nación fue progresivamente reemplazada por una tendencia a la compartimentalización y el aislamiento donde las instituciones compiten en la producción exhaustiva de los sujetos.

---

1 Ciertamente nos referimos a la “violencia social”, para diferenciarla de la “violencia política” que encuentra su correlato en un desplazamiento del sentido de las políticas de seguridad. En este contexto, por un lado, la violencia se enmarcaba en las tradicionales coordenadas de la política de la transformación/conservación de determinado orden político definido por criterios de justicia / injusticia a instancias de la acción de movimientos colectivos en pugna. Por otro lado, la inseguridad, no era de las personas, sino de la nación. La “Doctrina de la Seguridad Nacional” que justifico el terrorismo de Estado en América Latina bajo la dirección estratégica de los Estados Unidos, supuso la militarización de la estatalidad, la subordinación de la sociedad civil al Estado y la relocalización del enemigo hacia dentro de las fronteras nacionales asociada a la idea de la amenaza subversiva. En este sentido, paradójicamente, la etapa histórica de mayor integración social, trabajo y equidad económica, estuvo acompañada de la fuertísima violencia política que se llevo numerosas vidas y puso límites a los procesos de construcción política de los sectores populares. La Estatalidad, además de haber tendido a la cohesión social, estuvo igualmente predispuesta al estado de excepción “bajo las formas del estado de sitio, estado de emergencia y otras figuras legales” que se utilizan para ampliar sus atribuciones.

En este marco, es que creemos que se inscribe la “policialización del orden social”, en cuanto la institucionalidad represiva se auto-justifica y se autonomiza imponiendo dispositivos e imaginarios al resto de las instituciones.

En definitiva sostenemos con Deleuze (2006), que asistimos a la emergencia de las “sociedades de control” sobre los resabios de las “sociedades disciplinarias” (Foucault, 2006) trasvasadas por la crisis de su racionalidad administrativa propias de sus instituciones centrales (fabricas, escuelas, familias, hospitales, cárceles) cuya diferencia central es que mientras las “sociedades de disciplinarias”, impedían la *salida* de las instituciones, la lógica de las “sociedades de control” es impedir la *entrada*.

Por último, la cuestión de los imaginarios y ficciones, nos remite a la crisis propiamente política del Estado Social y expresada en el debilitamiento de la legitimidad de masas. Robert Castel (1997) se ha referido al Estado Social como un “Pacto de Paz” cuya legitimidad fue forjada institucionalmente y en las subjetividades políticas, más allá de sus contradicciones y modestas aspiraciones emancipatorias<sup>2</sup>.

En torno a la cuestión de la legitimidad hay que distinguir dos dimensiones. Por un lado los “contenidos” de la legitimidad -expresados en los problemas sociales, demandas sociales y políticas públicas- y por el otro, y este es el aspecto más relevante desde nuestro punto de vista, la dimensión de las “formas” en que la legitimidad es alcanzada en las actuales “sociedades de control”.

Respecto de los contenidos (políticas públicas, valores e intereses, bienes sociales) son por un lado contingentes pero además, se expresan siempre a partir de un “principio de realidad” por los cuales son pensables, aceptables y posibles en el marco del orden político determinado y su gramática de reproducción.

183

En este sentido, como lo han destacado diversas interpretaciones (Offe, op. cit; Castel, op.cit; Rosanvallon, 1995) el Estado social supuso una sociedad centrada en el trabajo sobre cuya realidad se montaron los dispositivos de integración y bienestar social. Como se insinuó, la extensión del trabajo bajo formas salariales portadoras de derechos de bienestar – condensadas en la idea de “ciudadanía social” - se inscribieron, como menciona Jessop (2010) en el marco de una contingente articulación entre una forma de Estado (Nacional) y una forma de acumulación economía (keynesiana).

No es que solo hayan existido demandas vinculadas al trabajo y los servicios sociales. De hecho, cada vez con más fuerza, fueron emergiendo demandas no atendidas por el sistema político vinculadas a espacios tan diversos como el de la economía financiera y global (menor regulación) y la de los emergentes nuevos movimientos sociales. Lo que decimos es que la legitimidad del orden tuvo como “núcleo duro” (no el único) la realidad del trabajo constituida como materialidad y encarnación de la ciudadanía.

Por último, y desde nuestro punto de vista central para comprender la legitimidad política del Estado Social ( y de cualquier forma de Estado), debemos considerar ante “quien” o “quienes” esas legitimidad es obtenida. En este sentido, el Estado Social se caracterizó por la existencia de grandes actores colectivos -partidos políticos de masas y sindicatos- que se constituyeron en la interfaz subjetiva e institucional del proceso de legitimación del Estado ante los ciudadanos.

La acción estatal nunca llego directamente al ciudadano y, por otro lado, las señales de apoyo nunca llegaron directamente desde el ciudadano al Estado. Este proceso de intermediación de las políticas y la legitimidad supusieron procesos de reconfiguración y re significación - pública, colectiva e institucional- tanto de las demandas sociales como de las políticas del Estado.

---

<sup>2</sup> Es por cierto una simplificación distorsiva presentar el capitalismo embrizado, como una etapa pacificada, más aun en la región Latinoamérica sacudida una y otra vez por la represión del campo popular a manos de salvajes dictaduras cívicas y militares.

El advenimiento del neoliberalismo supuso una fuerte transformación en ambos aspectos de la legitimidad de masas. Respecto de los “contenidos” de la legitimidad, el neoliberalismo aparejo la “crisis del trabajo” como categoría central del orden político y la ciudadanía bajo la extensión del desempleo y las precarización<sup>3</sup> de las relaciones de trabajo (Antunez, 2003; Dorre, 2009; La Serna, 2010).

En este proceso, sin duda nos remite a aspectos estructurales ligados a la transformación del capitalismo que se hace financiero y global, pero también nos remite a las subjetividades e identidades políticas que resisten pero también desalojan el mundo del trabajo y la producción, para posarse en el consumo como productor específico de las identidades y el lazo social neoliberal. El lazo social – a partir del cual uno debe pensar la cohesión social – ya no se establecería entre ciudadanos que constituyen un pueblo sino entre consumidores que concurren a un mercado.

De esta manera hay una reconfiguración política que transforma los mecanismos de construcción de legitimidad en tanto los grandes actores políticos dejan de ser la interfaz mediadora entre la acción del Estado y los ciudadanos - consumidores. Lo político, como espacio de transformación de lo social es reemplazado por lo social como espacio de transformación de lo individual. La acción colectiva en este sentido pierde densidad y cuanto más queda confinada al territorio, al barrio y sus problemas que tiene que ver con cuestiones de gestión (privada, social o estatal) entendidos como “problemas sociales” aislados y aislables de lo político. La construcción de la legitimidad es realizada en el encuentro cara a cara entre ciudadanos despojados de referencias colectivas y del Estado desarraigado de la idea de Nación.

El Estado además tiende a volverse global en tanto las políticas públicas sus estructuras son determinadas por las señales de la competencia internacional, las ventajas comparativas y el mercado global configurando “Estados Nacionales de Competencia” (Hirsch, 1997). Un tipo de Estado que se subordina al capital global pero ejerce su poder despótico sobre las poblaciones que quedan confinadas en las fronteras territoriales de la nación<sup>4</sup>.

En el marco de estas transformaciones de despolitización, el Estado se expresa bajo una organización técnico-administrativo, cuya acción se desprende de la idea de derechos y se encarna en la idea de gestión eficiente de los “problemas de la gente”. En definitiva, El Estado neoliberal no es ni más pequeño ni mas “modesto”, simplemente es otro. Es un nuevo estatismo autoritario (Poulantzas, 1979), orientado a garantizar a salvaguardar la dinámica de la acumulación global del capital y a ejercer un control policiaco de la sociedad que es ahora el principio y el fin de su intervención y su legitimidad.

De este modo la conjetura que anima esta reflexión sobre el Estado y su legitimidad, es que las políticas de bienestar propias del Estado Social han sido reemplazadas como núcleo de legitimidad por políticas de seguridad ciudadana bajo un imaginario individualista, represivo y propia de ciudadanos consumidores y bajo una institucionalidad eminentemente técnica y despótica que tienen como centro el poder de policía.

Tal cuestión, se expresa en la estructura del aparato estatal principalmente a través de una fenomenal proliferación de institucionalidad represiva en los diferentes niveles del aparato estatal, incluso llegándose a impulsar la creación de policías locales bajo el influjo de consenso descentralizador heredado de los procesos de reforma del Estado

3 Entendemos por precarización el amplio abanico de inserciones por fuera de la regla salarial: flexibilización, subcontratación, informalización, tercerización, etc.

4 Sobre la forma en que se re significan las fronteras en esta fase del capitalismo global resulta muy sugerente y enriquecedor el trabajo de Sandro Mezzadra (2014) “Fronteras de inclusión diferencial. Subjetividad y luchas en el umbral de los excesos de justicia”. En dicho artículo, el autor propone al propósito de los regímenes de inmigración, que las fronteras nos suponen solamente los confines de los territorios nacionales sino que se ha trasladado al corazón del espacio político trastocando los alcances de la clásica dicotomía entre inclusión/ exclusión.



La confluencia del núcleo subjetivo de consumidor y el núcleo estatal policial produce que las políticas de seguridad se configuren bajo los principios de mercado. Bajo esta lógica, las satisfacciones de las demandas del ciudadano consumidor, el Estado Neoliberal policializado ofrece políticas de seguridad cuyo objetivo no tiene que ver con la utilidad social “objetiva”, sino con la satisfacción “subjetiva” del ciudadano - consumidor.

Nos enfrentamos a un “problema nuevo”, no porque el hecho de la violencia y la inseguridad sean fenómenos recientes, claro está, sino porque hay una nueva configuración de estructuras, prácticas, imaginarios y sentidos que se entrelazan. Al mismo tiempo, las instituciones con las cuales contamos para dar cuenta de tal configuración son obsoletas; instituciones *zombis* que parecen tener vida - balbucean y se arrastran espasmódicamente tras la cuestión - pero que en realidad son incapaces de ordenar las prácticas.

### III – A Modo de Cierre. Neoliberalismo y “Populismo Penal”

Como se mencionó más arriba, las políticas y la demanda por seguridad ocupa un lugar central en la legitimidad y la reproducción del Estado en los tiempos del neoliberalismo contemporáneo, a pesar de los esfuerzos contra-neoliberalizadoras que han promovido los gobiernos latinoamericanos de base popular.

En este sentido, autores como L. Wacquant (2000), D. Garland (2005) y M. Sozzo (2009) entre otros, han venido postulando la emergencia de un “populismo penal” que tiene dos dinámicas: por un lado politiza la inseguridad poniéndolo en el centro de los problemas y demandas públicas, y por el otro, en el marco de las políticas públicas, lo despolitiza en torno a técnicas y estrategias de gestión policiaca completamente epidérmica aunque con importantes impactos para el orden democrático más elemental.<sup>5</sup>

185

El discurso de la “mano dura” tiene un componente profundamente tecnocrática de la problemática de la violencia y la inseguridad sedimentado y promovido por los organismo internacionales y los numerosos think tanks y especialistas en seguridad que ponen el foco en las derivas técnicas de las políticas de seguridad en lugar del debate político de la violencia. Las propuestas de mejorar los equipamientos, incorporar tecnología, cámaras de seguridad, incrementar, profesionalizar y modernizar las policías son, desde nuestro punto de vista, tributarias de un imaginario de perfeccionamiento del control.

La “Tolerancia Cero” como la política de seguridad típica del periodo neoliberal “paradójicamente”, conjuga elección racional, teoría neoclásica y discurso técnico con construcción míticas e irracionales de la sociedad, de la violencia y el delito en la que el “miedo” tiene un lugar nodal en el orden político en tanto funciona, como menciona Pavarini, en tanto fuerza de legitimación desde abajo, no solo las políticas de seguridad, sino todo el sistema de dominación social. El miedo como sustrato democrático - popular representa la contracara del hiper - individualismo - racional del “*homo - economicus*”.

Las políticas de seguridad neoliberales, conjuga por un lado la elección racional, la teoría neoclásica y el discurso técnico con construcción mítica e irracional de la sociedad, de la violencia y el delito en la que el “miedo” tiene un lugar nodal en tanto funciona fuerza de legitimación desde abajo.

---

5 Desde la criminología crítica, Alesandro Baratta ha descrito este modelo como “ilegítimo como un modelo con algunas notas en común tales como: (i) reducción de la demanda de seguridad a la demanda de la pena y de seguridad contra la criminalidad donde toda política de seguridad es política criminal; (ii) política privada de seguridad donde la seguridad es por un lado un negocio y donde los ciudadanos se convierten en policías (*neighbourhood watch*); (iii) aceptación de la exclusión social de los cuales siempre provienen los riesgos; (iv) resignación de las potenciales víctimas y autolimitación del uso de los espacios públicos; (v) autoritarismo y subordinación de los derechos ciudadanos al derecho a la seguridad; (vi) política tecnocrática tendiente a la conservación del status quo.

En este contexto, emerge una subjetividad política anclada en el miedo, una suerte de “*homo timidus*”. Un individuo temeroso portador de demandas de seguridad que vertebran el discurso políticos y las políticas estatales. En este marco compartimos con Kessler (2009) que, sin menoscabar su relevancia, la construcción subjetiva del miedo y la inseguridad excede la responsabilidad que algunos enfoques le arrojan a los medios de comunicación masiva a través de generalización de hechos singulares, fragmentación de noticias, apelación constante a la emocionalidad del público, la configuración de una figura repetida de temor etc. No obstante, no compartimos su enfoque “socio-céntrico” que ubica el fenómeno del temor y el sentimiento de inseguridad como un “problema social”.

Defendemos una mirada que ubica el problema en un registro eminentemente político en el que se juegan cuestiones tales como el orden político, la idea de comunidad, la democracia, los derechos, etc. en un contexto de reorganización de la hegemonía a nivel global en el que, como menciona Pilar Calveiro (2012), la guerra contra el crimen interno de los países se entrelaza con la guerra contra el terrorismo externo en que las figuras de excepción y la restricción de las garantías legales por parte del Estado no solo son aceptadas por la población sino que son activamente demandas.

Proponemos entonces que el miedo y la inseguridad tiene principalmente un status político en cuanto es nueva forma de construcción del lazo político y la legitimación estatal en el neoliberalismo donde la inseguridad se transforma en herramienta del debate político – electoral sea para recomponer apoyos debilitados, sea para construir estos apoyos populares a gobierno incapaces de transformar las reglas de juego impuestos por el mercado. En términos de Sozzo (2015):

*“La inseguridad urbana se fue transformando así en un objeto de intercambio político, una “mercancía política”, a través de la cual se buscaba la producción de consenso político y en el límite, electoral. Se trata de un nuevo tipo de “politización” -de una materia ya reconocida desde los más variados puntos de vista como “política”. Tal vez se podría pensar más bien como una “electoralización”. Las medidas destinadas a enfrentar la inseguridad urbana -en el centro de las demandas de los ciudadanos- se instalaron como un elemento fundamental en el “hacer política”. Y especialmente en las campañas electorales, uno de los territorios privilegiados en el cual los actores políticos se jugaban la posibilidad de transformarse en “Príncipe” o seguir siéndolo”*

Se suele aseverar que el neoliberalismo es un orden que impulsa la individualización de las relaciones sociales en desmedro de todo vínculo colectivo. Esto es parcialmente cierto, en tanto que si bien las relaciones económicas se ajustan a este principio, el vínculo político neoliberal, estructurado en torno a la problemática de la inseguridad produce una dicotomía schmittiana del espacio político entre un “nosotros” y un “ellos”, entre buenos y malos, entre delincuentes y ciudadanos, que se expresa casi en términos bélicos como una “guerra” contra la inseguridad, el delito y el terrorismo.

En este sentido, resulta interesante realizar una aproximación a la idea de “populismo penal” elaborado desde las corrientes críticas de la criminología, apelando a los aportes de Ernesto Laclau (2005) en torno a la categoría “populismo” y “demanda”. De acuerdo a esta aproximación, el populismo supone fundamentalmente como una forma de construir la unidad de un grupo, una relación entre agentes sociales, y no, como una ideología delimitable o una forma de movilización de un grupo previamente constituido.

En otras palabras, un enfoque como este supone el populismo como una forma de constitución de identidades políticas -que puede presentarse en todo el arco político, de izquierda a derecha – a

través de la articulación de diversas y heterogéneas demandas. Por otro lado, resulta esclarecedor la conceptualización de la categoría “demanda” en el proceso de constitución de un pueblo que de manera esquemática puede plantearse de la siguiente manera: en las sociedades existen una pluralidad de demandas que pueden formar una cadena equivalencial dividiendo la sociedad en dos campos. Tal proceso de articulación es posible mediante la construcción de una identidad popular en torno a un “significante” privilegiado que estructura toda la cadena y representa todas las demandas insatisfechas a condición de que tendencialmente se “vacíe” (Laclau, ídem).

Bajo estas coordenadas, se propone entonces, que a la centralidad de las políticas de seguridad respecto de la legitimación estatal en el neoliberalismo mencionada más arriba, se corresponde una particular forma de construcción del pueblo en torno a un antagonismo violento entre ciudadanos y delincuentes / incluidos – excluidos/ trabajadores – no trabajadores, lo que supone una forma particular de construcción del lazo social a partir de los que algunos autores denominan acertadamente “populismo penal”. En este sentido consideramos que el neoliberalismo ha encontrado una eficaz forma de estabilizar políticamente las crisis económicas -recurrentes y cada vez más agudas- en torno a la ideología punitiva.

Para ir concluir, cabe señalar que las demandas de “seguridad”, “mano dura” y “represión” de ciertos sectores de la población, emerge como la forma privilegiada y condensada en que se manifiestan y se articulan una multiplicidad de demandas de derechos y protecciones sociales negadas por el Estado neoliberal, pero además, como la una forma plausible y eficaz en el que el neoliberalismo realiza la dominación que deja de lado la pretensión de consenso y se reduce a la mera coerción. O en otros términos, *el neoliberalismo supone un consenso en torno a la coerción.*

Una comprensión como esta - muy inicial por cierto- supone que detrás del giro punitivo y las políticas de seguridad, existe algo más que un proceso en ubicado en “la sociedad” y expresado en el consumismo, la exclusión social, la pobreza, el desempleo y los medios de comunicación. Supone que hay algo más que el uso estratégico – electoralistas de gobierno en busca de gobernabilidad. Implica un cambio cualitativo en las formas de dominación del orden político neoliberal en la que conviven de manera fuertemente conflictiva la idea de democracia absolutamente vaciada de contenidos en el marco de la *desnacionalización de la economía y la desestatización de la política* -como menciona Jessop (2006)- y la *policialización de los consensos.*

## Bibliografía

- Ahumada, Jorge (coord.) (2014) *Estudios sobre burocracia, Estado y Capitalismo*. Editorial Brujas. Córdoba.
- Antunez Ricardo (2003). *¿Adiós al trabajo? Ensayos sobre las metamorfosis y el rol central del mundo del trabajo*. Ediciones Herramienta. Buenos Aires.
- Bourdieu, Pierre (1999). *Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Anagrama. Barcelona.
- Brenner Neil, Peck Jamie, Theodore Nick (2010). *¿Y después de la neoliberalización? Estrategias metodológicas para la investigación de las transformaciones regulatorias contemporáneas*. Revista Urban N°1, pags 21 – 40.
- Castel, Robert (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Editorial PAIDOS. Buenos Aires.
- Calveiro, Pilar (2012) *Violencias de Estado. La guerra antiterrorista y la guerra contra el crimen como medios de control global*. Siglo XXI. Buenos Aires.
- Castoriadis, Cornelius (1975). *La institución imaginaria de la sociedad*. Tusquets. Buenos Aires.
- Cavarozzi, Marcelo (1996) *Más allá de las transiciones de la democracia en América Latina en El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*. Homo Sapiens. Rosario.
- Chignola, Sandro (2013) *A la sombra del Estado. Governance. Gubernamentalidad. Gobierno en Altamira Cesar* (compilador) Política y subjetividad en tiempos de governance. Waldhuter Editores. Buenos Aires.
- Deleuze, Gilles (2006). *Post-scriptum sobre las sociedades de control, Polis* [En línea], 13 | 2006, Publicado el 14 agosto 2012, consultado el 22 noviembre 2015. URL: <http://polis.revues.org/5509>
- Dorre, Claus (2009). *La precariedad ¿Centro de la cuestión social en el siglo XXI*. En revista Actual Marx N° 8. Documentos de trabajo.
- Foucault, Michele (2006) “Seguridad, territorio, población” Fondo de Cultura Económica. Argentina
- Garland. David (2005) *La cultura del control*. Gedisa. Barcelona
- Habermas, Jurgen (1999). *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Catedra. Madrid.
- Hirsch, Joachim (1997) *Globalización, capital y Estado*. Universidad Autónoma Metropolitana Xochimilico, División de Ciencias y Humanidades. México
- Jessop, Bob (2010) *El futuro del Estado capitalista*. Editorial La Catarata. España.
- .....(2007). *Capitalismo(s) Discursos y materialidad en las formaciones sociales capitalistas contemporáneas*. Córdoba, Argentina: Editorial Universidad Católica (EDDUC).
- .....(2006). *¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la reinención de la gobernancia*”. Documentos Aportes administración pública gestión estatal [online]

- Kessler, Gabriel (2009) *Introducción. Seguridad y Ciudadanía* en Kessler G. (comp.) Seguridad y Ciudadanía. Nuevos paradigmas, reforma policial y políticas innovadoras. Edhasa. Buenos Aires.
- Laclau, Ernesto (2010). *La razón populista*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- La Serna, Carlos (2010). *La Transformación del mundo del trabajo*. Editorial Ciccus. Buenos Aires.
- Lewkowiks, Ignacio (2012). *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*. Buenos Aires. Paidós
- Mann Michael (2006). *El poder autónomo del Estado. Sus orígenes, mecanismos y resultados*. Revista Académica de Relaciones Internacionales N°5. UAM. México.
- Moreira Slepoy, Javier (2014). *Imaginario en torno a la autonomía de las instituciones económicas. Al propósito de las reformas en el Banco Central de la República Argentina*. En La Serna Carlos (comp.) *Imaginario estatales bajo la experiencia kirchnerista*. Libros del IIFAP. Córdoba.
- O'Donnell, Guillermo (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Prometeo Libros. Buenos Aires.
- Offe, Claus (1990). *Contradicciones del Estado de Bienestar*. Alianza Editorial. Madrid
- Poulantzas, Nikos (1991). *Estado, poder y socialismo*, Editorial Siglo XXI. México.
- Rosanvallon, Pierre (1995). *La nueva cuestión social*. Ediciones Manantial. Buenos Aires.
- Santos Boaventura (2001). *Los nuevos movimientos sociales*. En revista OSAL de septiembre. CLACSO.
- .....(2005). *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*. CLACSO. Buenos Aires.
- Sosso, Maximo (2009) *Populismo punitivo, proyecto normalizador y presión depósito en Argentina*. Revista Electronica da Faculdade de Direito. Volume 1, Numero 1 p. 33-65 Julho - dezembro. Pontificia Universidades Católica do Rio Grande do Sul. Porto Alegre
- ..... (2015) *¿Más allá del neoliberalismo? Cambio político y penalidad en América del Sur*. Cuadernos de pensamiento crítico latinoamericano, N° 23. CLACSO.
- Wallerstein Inmanuel. 2004. *Capitalismo histórico y movimientos anti sistémicos*. Akal. Madrid.
- Wacquant, Loic (2000) *Las cárceles de la miseria*. Manantial. Buenos Aires.
- Weber, Max (1994). *Economía y Sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.

## De la “efectividad” de la violencia, a la violencia efectiva

Porta, Agustina  
CONICET-UNVM

Bustos, Matilde  
UNVM

Es de público conocimiento que las demostraciones de violencia en escenarios sociales, se han llevado a cabo a lo largo de la historia, y por multiplicidad de razones. Sin embargo, en el último tiempo la sociedad exige a los aparatos gubernamentales que los representantes otorguen algunas soluciones específicas, de la mano de las políticas públicas, sobre una porción de estos factores. Al momento de incidir, la pregunta fundamental sobre víctimas y victimarios, así como el rol del estado aparecen en disputa en la agenda pública, sin embargo el discurso hegemónico respecto de la efectividad de ciertas políticas de “seguridad” parece substancial y apartado de esta discusión en la esfera pública, dejando en el centro de la escena las repercusiones del accionar policial abusivo, que en ciertas ocasiones actúa libremente en función de ciertas disposiciones legales que permiten la flexibilidad interpretativa de sus actos, como es el caso del código de faltas en Córdoba.

Resultados de estos análisis o prácticas son las propuestas de modificación, realizadas por algunos sectores sociales y partidos políticos, sobre alguno de los aspectos de este sistema de seguridad, como por ejemplo la abolición o cambio del Código de Faltas en Córdoba, o la modificación de los planes curriculares de la carrera de policía, entre otras. Sin desmerecer que todas estas estrategias son formas específicas de luchas y resistencias sociales para incidir en las políticas públicas, o en alguna proporción de ellas, el enfoque de análisis que aquí se plantea sobre el asunto en cuestión corresponde a un abordaje distinto de la problemática. En primer lugar, se sostiene que el intento de dar respuesta a los problemas surgidos dentro de este paradigma de seguridad son insuficientes, si se parte del mismo diagnóstico de la realidad que está presupuesto en dicho enfoque, a saber, el paradigma prohibitivo de la dimensión criminalística. Y en consonancia con ello, en segundo lugar, es necesario un análisis profundo del sentido que se otorga a las prácticas de seguridad en relación directa con el fenómeno de la violencia social. Desde allí que una de las preguntas rectoras de la investigación es en rigor ¿Cuál es la dimensión social y estructural tras el paradigma de seguridad actual, por el cual se lo considera efectivo y legítimo para el abordaje del fenómeno de violencia social?

Algunos elementos que se contemplan en el abordaje, distinguen en primer lugar la dimensión estatal, no ya como un entramado abstracto, sino como relaciones políticas y de fuerza, en búsqueda de hegemonía y legitimidad de distintos sectores sociales; también instituciones formales e informales, y los componentes de burocracia estatal, los cuales se figuran como agentes con una identidad propia, dentro de la propia identidad que adquieren los gobiernos y partes del estado.

### **La (in) efectividad de la violencia como paradigma de las políticas de seguridad: Lo prohibido y lo excluyente. Las respuestas estatales a la violencia**

Como se señalaba anteriormente, el paradigma prohibitivo es el sostén actual de las políticas de seguridad, y es a través del mismo que puede desglosarse la estructura y finalidad de este tipo de políticas. Su hipótesis central reside en suponer que la prohibición y represión de hechos delictivos o “peligrosos” conllevará a finalizar con los mismos en un tiempo futuro. Sin embargo,

este paradigma ha sido criticado arduamente desde la criminología crítica, no sólo por no cumplir con su principal finalidad, la cual describen estos autores como imposible desde esta lógica, sino además por ocultar su “verdadera finalidad”.

En América Latina, el paradigma principal que se sostuvo a lo largo del tiempo fue el prohibitivo. Dos son las razones fundamentales según Mariano Fusero (Fusero, 2014). La primera es una estrategia de control social y de persecución a grupos específicos. La segunda es la exportación de los componentes esenciales, bajo el apereamiento de sanciones internacionales por la omisión en su aplicación.

Según el autor, el paradigma Prohibitivo se ve agravado por ciertas situaciones que están contempladas en éste, pero que son a su vez paradigmas propios (aquí sólo lo ejemplificaré con respecto a la problemática respecto de las drogas, pero son extensibles a otras problemáticas). Estos son:

En primer lugar, el Paradigma Racista- Xenófobo, principalmente situado en EEUU entorno a la guerra contra el opio, cuyo principal exponente es el de la opinión pública y su miedo a la “invasión amarilla” (Fusero, 2014), como así mismo las situaciones de cárceles negras detalladas por Wacquant (Wacquant, 2010) en “las cárceles de la miseria”.

En segundo lugar, el paradigma misógino, que corresponde el crimen y la segregación con las situaciones de vulnerabilidad del público femenino. Como sostiene Fusero (Fusero, 2014): *“Un reciente informe del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, por sus siglas en inglés —International Drug Policy Consortium—), refleja la misoginia del paradigma prohibicionista, el cual tiene especial predilección por el encarcelamiento de mujeres de los sectores más vulnerados en las cárceles latinoamericanas.”*

191

*Entre 2006 y 2011, la población penitenciaria femenina de América Latina casi se duplicó, pasando de 40.000 a más de 74.000 internas. La mayoría de las mujeres encarceladas lo están por haber sido acusadas de delitos menores relacionados con drogas (75%-80% en Ecuador, entre 30% y 60% en México, 64% en Costa Rica, 60% en Brasil, 70% en Argentina), vinculados a la supervivencia económica en contextos marcados por el abuso, el machismo y la violencia.”* (Fusero, 2014)

En un tercer lugar se encuentra el paradigma ideológico, que son aquellas construcciones sociales que operan contra un determinado sector social proclive no sólo al pensamiento político adverso, sino que forma parte de un público contestatario. Como sostiene Fusero (Fusero, 2014): *“Se los representa «...en la figura del joven contestatario social o cultural que hace de su vivencia de las drogas una manifestación más de su rechazo de la cultura y del sistema social imperante, y como un instrumento más de la elaboración de un modelo social alternativo. Por esta razón, el consumo de drogas era asociado a cualquier tipo de disidencia política cuyo objetivo apuntaba a destruir el sistema gobernante y la nación».*

*Esta construcción y la imagen bélica potenciada por el régimen prohibicionista, en donde el bien jurídico a proteger mediante la normativa legal era la «seguridad nacional» y el «enemigo» a vencer entre otros fantasmas era la narco-guerrilla, fue funcional a la acción desplegada por el terrorismo de Estado y las dictaduras genocidas en el continente americano que conllevaron a la desaparición física de aproximadamente 200.000 personas (entre otros crímenes de lesa humanidad como el asesinato, la tortura, la apropiación de recién nacidos, etc.)”* (Fusero, 2014)

Por último, el paradigma aporofóbico – delincencial, que es uno de los más emblemáticos en cuanto al análisis actual de las políticas de seguridad en América Latina y sobre todo en Argentina, puesto que estigmatiza a la pobreza como peligro social, y por tanto se le otorga el atributo de potencialidad criminal, hecho por el cual debe ser proclive de sospecha y en algunos casos, cuando

la ley lo permite, de detención y/o encarcelación preventiva. Respecto de este paradigma, se sostiene que: *“En otra etapa la representación se corporiza en la juventud «marginal» que reside en los barrios periféricos a las grandes ciudades. Se desarrolla la idea de que dicho sujeto se halla inmerso en condiciones sociales donde el consumo de drogas y las actividades delictivas forman parte de un contexto normalizado y mutuamente propiciado —en contraposición a lo que ocurriría en las zonas residenciales de los sectores de ingresos medios y altos—. El traficante se sigue considerando delincuente y el consumidor se califica como un «peligro social» (estigma negativo de peligrosidad) con potencialidad o predeterminación delictiva. (...)Es decir, que los seleccionados por el sistema son elegidos más por «pobres» que por negros, más por «pobres» que por jóvenes, más por «pobres» que por mujeres; la pobreza es, por tanto, el elemento determinante de la situación de vulnerabilidad ante las agencias represivas de control.”* (Fusero, 2014)

### **La (in) efectividad de las políticas de seguridad: El caso Argentino**

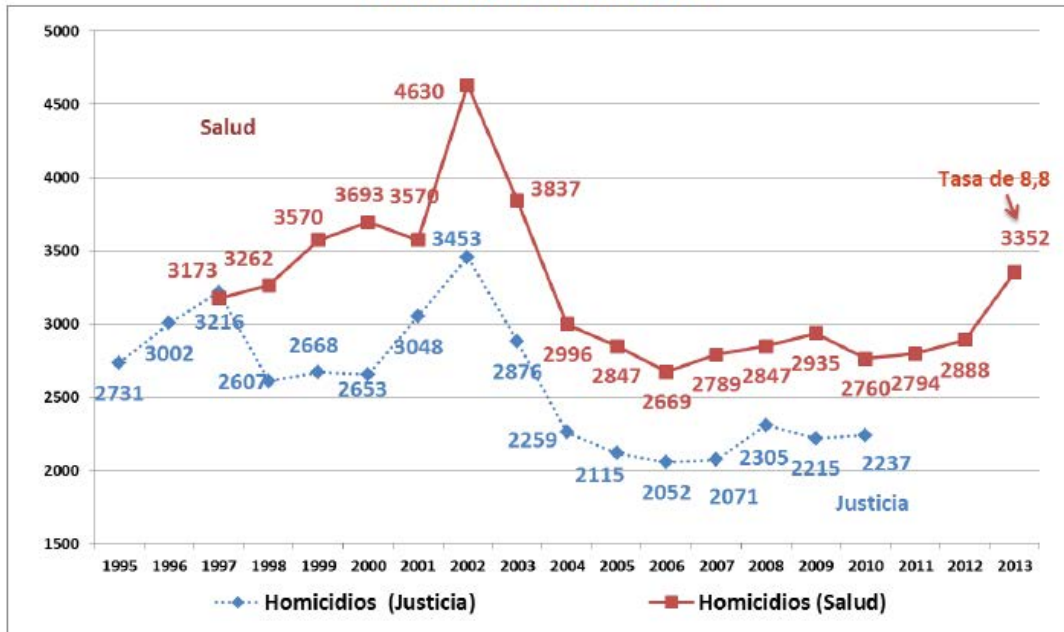
Siguiendo la línea establecida anteriormente por Fusero (Fusero, 2014), y analizada de manera ardua por la criminología crítica, se puede entrever como la misma situación exployada respecto de las políticas prohibicionistas ocurren en un plano más general de acción Estatal y de la política de seguridad que aquí nos compete. Es bajo este paradigma que pueden analizarse los siguientes datos.

En primer lugar, nos encontramos con una creciente tasa de homicidios en Argentina. Si bien las cifras oficiales de la Dirección Nacional de política Criminal dictan lo contrario, los datos respecto del ministerio de Salud develan el aumento de un 16% de la tasa de Homicidio en el año 2013.

*“En el presente documento se brinda información hasta ahora inédita sobre homicidios del año 2013 en todo el país, gracias al procesamiento de la base de datos de mortalidad del Ministerio de Salud. De esta forma se pretende sólo actualizar datos estadísticos de trabajos previos en los que se analizaba en más profundidad las características y dinámica de los homicidios en Argentina (Fleitas, 2014). Entonces y en el siguiente gráfico se puede observar como luego del pico del año 2002 los homicidios descendieron hasta el año 2006, para luego comenzar un paulatino incremento hasta el año 2012, pero en el año 2013 se produce un salto muy significativo, así entre dichos años los homicidios aumentaron un 16%, y los 3.352 homicidios del año 2013 significaron una tasa de 8,8 cada 100.000 h.”* (Fleitas, 2015)



Argentina: Evolución de los Homicidios  
Cantidades y Tasa cada 100.000 h

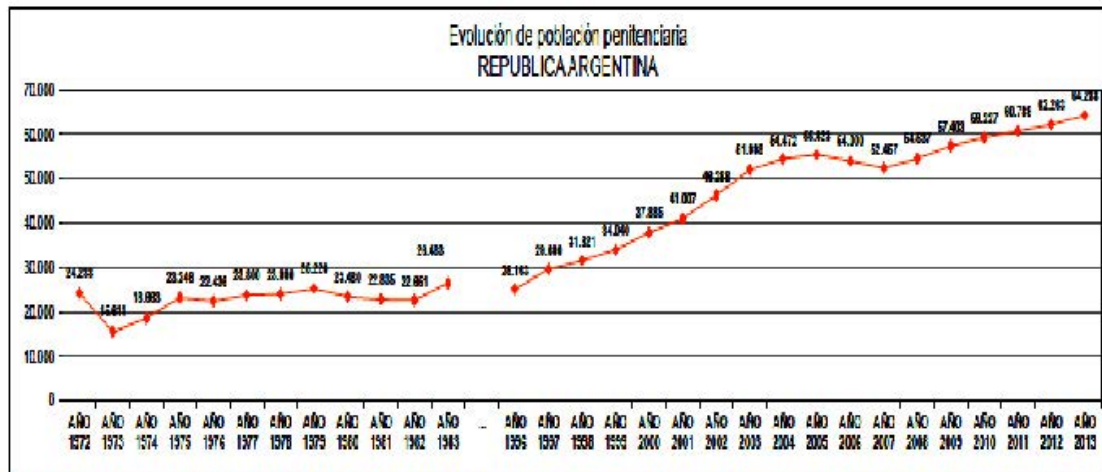


FUENTE: Fleitas 2015. Elaboración propia en base al Ministerio de Salud y al Ministerio de Justicia UNODC, 2014.

De la misma manera, Argentina se situó en los primeros lugares en cuanto a cifras de robos por habitante que realizó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como parte de su informe sobre la inseguridad en América Latina. De acuerdo con el relevo que realizaron, el país registra una tasa de 973,3 asaltos cada 100.000 habitantes. Segundo quedó México, con una tasa de 688 robos, y Brasil, con 572,7. El informe de la ONU aclara, que no necesariamente los delitos formalmente denunciados son los robos realmente cometidos.

Por otro lado, y siguiendo la misma dinámica argumentativa, se puede entrever un aumento significativo del número de agentes policiales en las provincias, sobre todo en aquellas centrales para la economía del país como lo son Córdoba, Buenos Aires y Santa Fe. Siendo la primera, el ejemplo más relevante en los últimos años. Como sostiene el informe del Observatorio de Derechos Humanos de la UNC (Mirar tras los muros, 2014): *“La Policía de la Provincia de Córdoba, es el área de gobierno provincial que más creció en los últimos años. Solamente en el período de gobierno del gobernador Juan Schiaretti, sumó un 40% más de integrantes, crecimiento que supera ampliamente al de cualquier otra repartición pública. La creación de la Policía Caminera, junto a una multiplicación de efectivos en comisarías y cuerpos especiales, como la CAP, supusieron que de 13000 efectivos que conformaban la policía de Córdoba en el año 2003, en la actualidad la fuerza ronda los 22000.”*

Finalmente y como contraparte a lo antedicho, la puesta en marcha de más oficiales de seguridad en las calles tiene como contralor un aumento de la población encarcelada. De esta forma, los datos que arroja el SNEEP Argentina en el 2013, se corresponden a un incremento significativo en



ACLARACION La estadística oficial sobre población penitenciaria (SINSEEP) comenzó en el año 2002. De los años anteriores se recuperaron los datos de los libros publicados por el Registro Nacional de Penitencia y también de los datos suministrados por los servicios penitenciarios federal y provinciales, sin embargo no se cuenta con datos de algunos años y/o provincias.

Entonces en consonancia con lo analizado, se mantiene una tendencia a la ineffectividad de las políticas de seguridad, tras un paradigma que aumenta las unidades policiales, sin que esto demuestre en la mayoría de los casos, y en particular en este, que el aumento del personal policial es efectivo en la disminución de los índices de delincuencia y/o violencia ilegítima en el espacio público. Sin embargo, bajo el entramado de relaciones que aquí se establecen, y siguiendo la perspectiva analítica de Fusero (Fusero, 2014), se constituye en este paradigma otro tipo de efectividad en el orden de la seguridad, devenida de un proceso de control social en primer orden, y directivas internacionales en el segundo.

En cuanto a las políticas de control social, que suponen bajo los paradigmas ya establecidos con anterioridad la persecución de ciertos grupos en desmedro de otros, los datos respecto de la encarcelación en la Argentina arrojan los siguientes resultados. En primer lugar, la mayoría de las personas en situación de encierro son jóvenes, el 40% del total se incluyen en la franja etaria de 25 a 34 años, el 96% son de sexo masculino, el 75,7% son solteros, y el 69% alcanzó en parte o por completo como nivel máximo educativo el primario, el 39% estaban desocupados, y el 43% trabajaban a tiempo parcial, el 96% son de zonas Urbanas, perteneciendo el 50,9% a Buenos Aires, y en segundo lugar el 10,9% en Córdoba, seguido por Mendoza 5,5%, Santa Fe 4,8% y Salta 4,5%. El abordaje que aquí se sostiene, se basa entonces en la comprensión de los procesos mediante los cuales estas “ineficiencias” de las políticas estatales de seguridad, son en primer lugar, objetivos implícitos de las políticas de seguridad, cuyo objetivo sistémico reside en el proceso de “fragmentación social”. Citando a Clastres (Clastres, 2004) respecto de la arqueología de la violencia, en términos políticos (aún sin Estado o mercado de capital) “(...) si en gran medida hay una relación profunda entre la multiplicidad de las unidades sociopolíticas y la violencia, no se puede comprender su articulación a menos que se revierta el orden habitual en el que son presentados: la guerra no es efecto de la fragmentación, sino que la fragmentación es efecto de la guerra. Y no sólo su efecto, sino su finalidad.”

### La violencia legítima: Una cuestión de Estado

Según los autores, reconocidos como “contractualistas”, la principal causa del surgimiento del Estado (al menos la principal certeza coincidente entre ellos) es que éste sería la encarnación de la “paz social”, es decir, el garante de la seguridad e imparcialidad. Claro que esto es en cada relato la contracara de un momento previo de violencia o inseguridad. El más claro ejemplo de

ello es el enfoque de Thomas Hobbes. Aquello que éste último indica en su obra, es vital para la comprensión de las sociedades actuales, y es que el principal miedo por el que los hombres asumen la necesidad de un pacto social y de un Estado imparcial, es al de la violencia.

Respecto de este eje que Hobbes trabaja, se pueden encontrar diversas facciones para abordar. En primer lugar, la situación que el autor describe como Estado de Naturaleza, en una guerra de todos contra todos, es un miedo recurrente en las sociedades modernas, por ello se sugiere una imagen del Estado fuerte, con la figura mitológica del Leviatán. En esta lógica, la mejor garantía para no volver a este tipo de situaciones violentas reside en el carácter duro y rígido del Estado.

*“Desde la perspectiva de la larga duración, es posible afirmar que el Estado ha jugado en las sociedades capitalistas un lugar central en la gestión de la vida y la muerte de las poblaciones a través de la gestión de los espacios que constituyen sujetos, en tanto la constitución de la espacialidad hace a la construcción de la temporalidad y la posibilidad de proyectos sin los que no es posible hablar de humanidad. El Estado moderno no es sustancia sino un estado de las relaciones sociales que se expresa en discursos e instituciones instituyentes e instituidas a partir de complejos entramados de fuerzas. La acción del Estado moderno se sustentó jurídicamente a partir del siglo XVII en un “pacto de sujeción” que asumió el “estado de guerra” como un proceso latente de modo permanente que debía ser limitado a través de la fuerza. El siglo XVIII asistió al triunfo de las burguesías en buena parte de Europa y con ello se produjo una reconfiguración del pacto social. Con notable agudeza advertía Rousseau que “la fuerza no crea derechos”, y de ahí entonces la necesidad de construir un pacto de unión cuya base radicase en el consenso a partir del lazo moral entre ciudadanos (se enmascaraba de ese modo el “estado de guerra” confusamente entrevisto por Hobbes). El pacto de unión supone, al menos en el nivel de la retórica, la soberanía popular, la igualdad de derechos, la separación de política y economía, y por ende el papel de árbitro neutral del Estado y su soberanía sobre el territorio. Ello supuso la construcción del ciudadano constituyente del cuerpo moral o voluntad colectiva.”* (Murillo, 2004)

Se presupone entonces que la figura del Estado, como Leviatán, finalizaría con el principio de “violencia” y con el “Estado de guerra de todos contra todos” (o al menos con la violencia e inseguridad, tal como era concebida en esa época). La fuerza del Estado para la preservación de tal orden y paz social, es el uso de lo que Max Weber llama “La violencia legítima”.

Es entonces mediante el uso de la “Violencia Legítima”, que el aparato Estatal ejerce el control. ¿Control de qué y para qué? Parafraseando a Foucault, en los distintos niveles de instituciones sociales se puede encontrar encarnado el poder, que por medio de la violencia, ejerce un control respecto de lo que considera el estándar de normalidad. En este caso, el análisis se realiza sobre la institución social de dominación por excelencia: El Estado.

Como antes se citaba, *“el Estado moderno no es sustancia sino un estado de las relaciones sociales que se expresa en discursos e instituciones instituyentes e instituidas a partir de complejos entramados de fuerzas”*. Obviaremos las diferencias con la autora respecto de la sustancia del Estado para concentrarnos en el segundo enunciado de la definición: El Estado como relaciones sociales instituidas e instituyentes por medio de la fuerza.

Es de esta manera, que al volver a las raíces respecto del concepto de violencia y su función social específica surgen dos focos de análisis que dimensionan el espacio categórico. El primero, tiene que ver con lo que sostiene Del Olmo (Olmo, 2000) en cuanto a que *“el concepto de violencia en sí mismo es un concepto político, lo cual explica las dificultades al intentar definirlo con precisión. A su vez, en la práctica el fenómeno de la violencia cruza múltiples campos interdisciplinarios y áreas de investigación, razón por la cual los estudios tienden a ser fragmentados y apolíticos, lo que ha impedido el desarrollo de una teoría general de la violencia.”*

El segundo, tiene que ver con la necesidad de construcciones mitológicas en torno a la efectividad de la violencia legítima como único proceso de validación y unificación estatal. Es un proceso de naturalización de ciertas normas de juego que hasta se prefiguran como pre-políticas. Aquel entramado de significaciones que deben estar más allá de las disputas para preservar la “paz social”. Estas significaciones tienen similitudes respecto de aquellas por las que Hobbes se encontraba preocupado al momento de construir un mito superior e irremplazable, siendo en ese momento su máxima preocupación por los elementos eclesiásticos (estos después se hibridaron a lo largo de la historia como explica Max Weber en torno a la construcción del capitalismo y la ética protestante). Al respecto se sostiene que *“En segundo lugar, específicamente en el Behemoth, la guerra de todos contra todos no es tan sólo una condición en la que no tenemos certidumbre de que el otro cumpla los pactos que firmó y en la que atacarlo es por consiguiente la mejor línea de acción a seguir, como afirma Hobbes en el Leviatán. El capítulo XIII del Leviatán describe una situación de guerra, como antes lo hicieron los capítulos I de De Corpore Politico y de Del ciudadano, y señala sus causas. Pero, curiosamente, es el Behemoth, libro de menor pretensión teórica, el que muestra con precisión cómo y por qué se produce la condición de guerra: el clero es su causante. La guerra de todos no es una simple hipótesis para servir de contrapunto o coartada a la paz instaurada por el poder soberano. Ella es producida en primer lugar por la palabra desmedida que finge detentar las llaves de acceso a la vida eterna. Aun cuando el poder del gobernante es fuerte, resulta sin embargo un poder apenas laico, únicamente racional, si no va más allá de lo temporal y no controla también lo espiritual. Los diversos cleros, al pretender un acceso propio a las cosas espirituales, imponen un límite decisivo a la autoridad del soberano. Por ello éste no puede ser laicizado en los términos en que hoy lo concebiríamos. Es preciso que él sea un poder temporal y espiritual, como se lee en el título completo del Leviatán, que es ‘Leviatán o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica y Civil’”*. (Renato Janine Ribeiro, 2000)

Es en este punto donde se podría comenzar a dar respuesta en base a la idea foucaultiana del poder como control. Y es que sin duda el momento de instaurar el Estado como discurso legítimo, como único medio de producción y reproducción de las relaciones sociales “normales”, es un momento de anteposición de ciertas ideas por sobre otras, es un momento de hegemonía; Claro que el momento de hegemonía y su nivel de violencia varía según la época, puesto que detentar el poder en el siglo XVI no es lo mismo que participar de un sufragio en el siglo XXI. Aun así, estos siglos poseen una similitud, y es el proceso más violento que encarnan como Sociedad y Estado: El capitalismo.

Thomas Hobbes temió que el capital y la religión fueran focos de poder coexistentes al poder del Estado, se podría decir que eso sólo fue la punta del iceberg de lo que Foucault describiría años después. Es importante entonces focalizarnos en el hecho de la existencia de otro poder como jaque al estándar de “normalidad” de un Estado. Comienza así la dicotomía entre violencia legítima y violencia ilegítima en cuanto a luchas de poderes. Es en este sentido que Grüner (Grüner, 1999) arroja luz sobre el tema:

*“Cuando se retiran los cadáveres, empieza la política: así es (así parece ser) tanto en Hamlet como en Antígona: Fortinbras o Creonte vienen a restaurar el orden justo de la Polis, amenazado por el ‘estado de naturaleza’ y la guerra de todos contra todos. Pero, desde luego, esto podría ser tan sólo una ilusión retrospectiva, un efecto de lectura retardado, generado por las ‘fuerzas reactivas’ –en el sentido nietzscheano– de las modernas filosofías contractualistas (todavía, o de nuevo, dominantes tanto en la academia como en el sentido común político de hoy), que se distraen con prolijidad y empeño ante la verdad histórica evidente de que todo ‘orden justo’ instaurado por un ‘contrato’ es, no sólo pero también, el resultado de la victoria de una de las partes en una relación de fuerzas; que la ‘universalidad’ del consenso es el reconocimiento (no necesariamente conciente) de la hegemonía de un partido que tiene el poder suficiente para imponer su imagen del orden y de la justicia: no cabe duda de que Shakespeare, en este sentido, está más cerca de Maquiavelo (o de Marx) que de*

Locke (o de Kant). Incluso –si hay que continuar en la línea borgiana del autor que crea sus propios precursores– más cerca de Freud: al menos, del Freud de Totem y Tabú y su sociedad producto del crimen colectivo; una lectura shakespeariana de Freud como la que propone Harold Bloom sería aquí de extrema utilidad. (Ella señalaría que si todo neurótico es Edipo o Hamlet, es porque los obstáculos a la soberanía del sujeto no son iguales cuando provienen de filiación materna o paterna. Pero esto es otra cuestión). Y, de todas maneras, la –ciertamente operativa– ficción contractualista puede tomarse por su reverso lógico, para decir que, aun cuando admitiéramos la discutible premisa de que la política es lo contrario de la violencia, los cadáveres son la condición de posibilidad de la política: en el dispositivo teórico contractualista (véase Hobbes) el Soberano necesita de los cadáveres para justificar su imposición de la Ley; de manera un poco esquemáticamente foucaultiana, se podría decir: la política produce sus propios cadáveres, la Ley produce su propia ilegalidad, para naturalizar su (como se dice) ‘imperio’; pero inmediatamente requiere que este origen sea olvidado: de otra manera, no podría reclamar obediencia universal, puesto que la violencia es del orden de lo singular, del acontecimiento reiterado pero intransferible, del límite en que el efecto sobre los cuerpos se sustrae a la Palabra.

*En ese olvido del origen (que, lo veremos, un filósofo-poeta de lo político como Spinoza intenta combatir, restituyendo la singularidad de lo Múltiple en el propio origen de lo que aparece como Uno) está el efecto ‘maquínico’, instrumental, de una Ley ‘positiva’ y autónoma que, justamente, no parece tener otro origen ni otra finalidad que su propio funcionamiento: como dice Zizek (siguiendo muy obviamente a Lacan), la Ley no se obedece porque sea justa o buena: se obedece porque es la Ley (Zizek, 1998).”*

Repasando entonces, para el Estado volverse una institución de poder, debería naturalizarse como tal, por medio de la generación de su opuesto (la violencia). Así como también, parte esencial del pacto Estatal, se basa en la naturalización del Estado como uno de los reproductores centrales de la violencia ilegítima, olvidando que este es su “origen y existencia”.

### **De la “efectividad” de la violencia, a la violencia efectiva**

Cuando se habla de violencia, se supone un concepto amplio y de distintas dimensiones, que abarca la esfera individual, institucional y estructural, subdividiéndose a su vez estas en distintos campos. Aquellas explicaciones que abarcan la violencia desde sólo una de estas perspectivas, por lo general según Del Olmo (Olmo, 2000), tienden a abusar lingüísticamente del término, y a despojarlo de todo sentido original. De la misma manera, quienes tejen una red de explicación absoluta de la violencia en todos sus sentidos y componentes, tienden a dejar por fuera a muchas situaciones y entramados de complejidad. Aquí sólo se pretende seguir un indicio establecido desde el Centro Internacional de Criminología comparada de Montreal<sup>1</sup>, desde el año 1976, con especificidad en Latinoamérica. Esta línea establecía que partiendo desde la violencia estructural, se podrían establecer relaciones con la violencia institucional y el comportamiento violento individual y colectivo. Desde allí el intento en este artículo no es explicar a partir del primer elemento a los siguientes, sino encontrar en este caso un tipo de relación entre las tres esferas. La hipótesis central de dicha relación fue dada a partir de la “efectividad” de los discursos en torno a la violencia, como parte de una política de seguridad de violencia efectiva.

En primer lugar atribuimos al concepto de violencia un significado político, en cuanto a que su definición varía de acuerdo a quien suministra la definición y quién tiene mayores recursos para difundir y hacer que se aplique su decisión. Así mismo, el surgimiento del Estado moderno,

---

<sup>1</sup> en agosto de 1976, se celebraría el primer Seminario de Investigación sobre el Proyecto Violencia en América Latina, en Quito, auspiciado por el Centro Internacional de Criminología Comparada, con sede en Montreal. Este proyecto abarcaría los siguientes aspectos: la violencia estructural y sus relaciones con la violencia institucional, y el comportamiento violento individual y colectivo.

supone un momento de pacificación social bajo la eliminación de otras formas de violencia, y la introducción de la “violencia legítima”; como ya se ha explicitado anteriormente, esto también implica un momento político en donde por los recursos de la fuerza y la naturalización de estos procesos, se detenta una forma hegemónica de un régimen político en desmedro de otro.

Un tercer momento corresponde a procesos propios no ya sólo del régimen político, sino del económico, donde la reducción del conflicto social dentro de un Estado Capitalista comienza con la exclusión, discriminación, segregación, y en lo posible encarcelación de la otredad; A saber dentro de un sistema capitalista, la pobreza.

Sin embargo, esta otredad construida a inicios del capitalismo se complejiza en un sistema de exclusión político social más amplio, constituyendo así otro sistema más complejo y diverso, a la vez que un discurso público de diferenciación más abarcador.

Algunos de los resultados de esta “pauperización social”, son los detallados al inicio del artículo tanto por medios legales-institucionales, como económicos o sociales (mediante lazos cotidianos y discursivos).

Entonces, aunque el sistema de andamiaje por el cual se sostiene el sistema estructural de violencia legítima pareciera seguir intacto, las instituciones y sus burocracias no sufren el mismo destino. Esto es porque la naturalización estatal y sus métodos de reproducción social y legitimación parecieran ser más efectivos que las formas institucionales que adoptan. Aquí el problema es irónico, puesto que la forma institucional que adopta no puede ser efectiva en términos de eliminar la violencia y la criminalidad, ya que son los supuestos que a priori le dan forma y lo legitiman; sin embargo, para los actores sociales pareciera ser un problema de gestión y no de fondo o estructura.

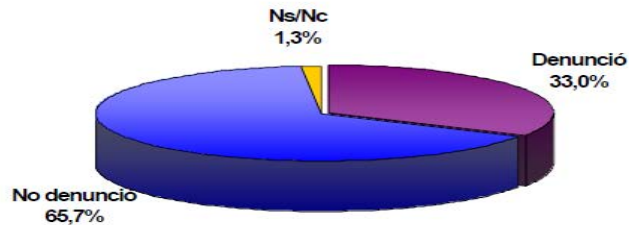
Se supone aquí que esta problemática deviene de la mano con uno de los rasgos estatales-institucionales específicos de la política de seguridad, es decir la violencia legítima, en rigor el poder de policía. Esta parte específica de la burocracia estatal, es la encomendada para la aplicación social de las prácticas de seguridad, mediante la utilización de la violencia legítima. Sin embargo, como todo sector de la burocracia no es un mero reproductor de órdenes, sino que posee una subjetividad propia sobre las prácticas que realiza, puesto que el estado no es un omnipotente racional, sino que es atravesado por procesos de “subjetividad burocrática” (Ahumada, Jorge Nelson y otros, 2014), los cuales definen sus prácticas cotidianas de manera más acabada que la ley o las instituciones formales. Por cuanto la reproducción simbólica también se da en este orden.

Es en este sentido, que según los informes a nivel nacional y provincial<sup>2</sup>, se concibe la práctica policial como práctica abusiva, amparada en ciertos regímenes legales amplios y no demarcados, que permitirían un uso autoritario y por demás violento de la fuerza y la ley. Esta práctica policial no es de menor importancia, puesto que es el personal estatal que se figura de manera directa en el campo de acción de las fuerzas y dinámicas sociales, pudiendo establecerse y figurarse en la construcción de identidades interpersonales, como de discursos sociales directos en cuanto a otros actores o sectores. Respecto de este entramado complejo, llaman la atención los siguientes datos:

---

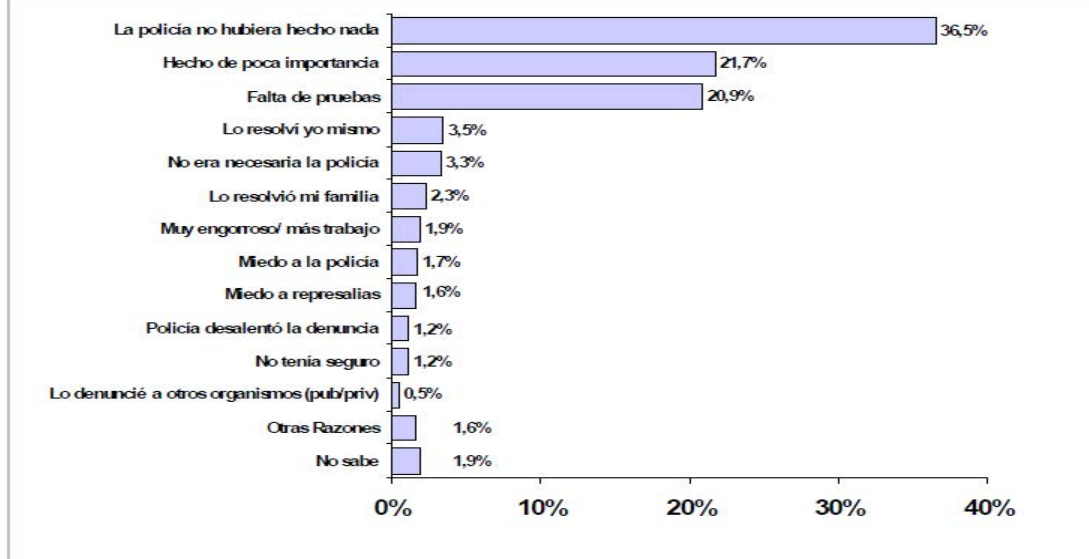
2 Observatorio de Derechos Humanos. UNC. “Mirar tras los Muros”. Informe. Magdalena Brocca, Susana Morales, Valeria Plaza y Lucas Crisafulli.

**Gráfico Nro. 21. Realización de denuncias de delitos contra la propiedad al sistema penal. Total del País. Año 2007. (Base: entrevistados víctimas de delitos contra la propiedad- respuestas múltiples).**



FUENTE: MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL. Departamento de Investigaciones. ESTUDIO DE VICTIMIZACIÓN TOTAL PAÍS 2007. Informe analítico.

**Gráfico Nro. 22. Motivo de No Denuncia de los delitos al sistema penal. Total del País. Año 2007. (Base: entrevistados víctimas de delitos- Respuestas múltiples).**



FUENTE: MINISTERIO DE JUSTICIA, SEGURIDAD Y DERECHOS HUMANOS DE LA NACIÓN DIRECCIÓN NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL. Departamento de Investigaciones. ESTUDIO DE VICTIMIZACIÓN TOTAL PAÍS 2007. Informe analítico.

Como se observa, del total de delitos contra la propiedad, el 65,7% de las personas no realizan la denuncia, y como demuestra el gráfico posterior, el 36,5% porque se cree que "la policía no hubiera hecho nada". Por tanto hay una desconfianza al sistema policial.

## A modo de cierre

El artículo presentado, define una problemática particular que se inscribe en el marco general establecido por el grupo de investigación del cual formamos parte, dirigido por Jorge Nelson Ahumada, en el IIFAP-UNC, cuyo enfoque principal es la violencia y las políticas de seguridad. Una de las pretensiones principales de este grupo consiste en el acercamiento al fenómeno desde una perspectiva relacional, como así también estructural, intentando comprender algunas lógicas de reproducción sistémica, y de “subjetividad burocrática” (Ahumada, Jorge Nelson y otros, 2014).

Es dentro de esta perspectiva donde surge la pregunta respecto de las representaciones, el uso, los discursos y las prácticas en función de la violencia. ¿Qué simboliza y legitima a la violencia como una práctica cotidiana? En rigor, se puede entrever que prevalecen actualmente en los discursos sociales y su circulación ciertos indicios y tendencias que establecen la acción violenta como forma efectiva del tratamiento y abordaje de los conflictos en todas las dimensiones (interpersonales-sociales-estatales). Desde allí, se podría hablar entonces del “mito de la efectividad de la violencia”, estableciéndose como una construcción simbólica de las prácticas cotidianas. A su vez, se configura como mito porque “el poder de convicción que surge de la influencia directa constituye a la vez la fuerza y el peligro de la acción y la comunicación simbólicas: los símbolos son capaces de convencer en contra de toda razón. Pero esto también significa que están en condiciones de crear, sin ser acompañados por la razón, mundos propios que se sustraen al control y el examen del entendimiento, y por lo tanto también pueden construir y preservar mundos delirantes. Por esto, una hermenéutica de los símbolos no es simplemente una mera posibilidad, sino también una necesidad” (Hans-Georg Soeffner y otros, 2007).

Se sostiene principalmente que el “peligro” de dicha construcción reside en dos variables principales. La primera, deviene de la ineffectividad de la violencia desde el estado para la solución de conflictos, ya demostrado de sobre manera por la criminología crítica. Un ejemplo de esto, se puede encontrar en que el incremento de agentes policiales y el uso de la “violencia legítima” no disminuyen la cantidad de robos, las acciones violentas, o la “sensación de inseguridad”, como se describe ampliamente en el relato de los límites de las políticas de seguridad desde el enfoque “prohibicionista” (Fusero, 2014). Por lo tanto, se tensionan aquí los discursos que resultan de las políticas de seguridad, en cuanto a enunciado y aplicación de la violencia legítima (mediante los agentes burocráticos-estatales, intermediados por sus prácticas y subjetividades y no siempre en rigor de la ley escrita), vinculados estrechamente con los efectos prácticos que generan.

La segunda deviene del cuestionamiento del conflicto que subyace al debate sobre la efectividad o ineffectividad de las políticas de seguridad, puesto que si algo se evidencia en la circulación discursiva (y simbólica), es la eficiencia de la reproducción del discurso estatal respecto de la efectividad de la violencia. Es por ello, que en lo que respecta al logro de objetivos en las políticas de seguridad, la discusión es mucho más profunda y debería por tanto preguntarse desde qué lógica se perpetúan prácticas cuyas soluciones son “ineficientes”, y cómo logran a su vez mostrarse como discursos “eficientes”.

Se sostiene por tanto finalmente que la eficiencia de dichas políticas deviene del sostenimiento de la ineffectividad respecto de la abolición del crimen y las prácticas de violencia social, mediante la circulación de un discurso estatal y público, por el cual se sostiene una práctica policial abusiva y abrupta en el contacto directo y cotidiano, que pudiera resultar el “chivo expiatorio” del verdadero problema de la ineffectividad en la política de seguridad. De esta manera, las prácticas estructurales de fondo respecto de la prevalencia de un orden político-social y económico estatal permanecen fuera de todo riesgo. Estas hipótesis abren nuevos interrogantes a seguir explorando y profundizando respecto al tema, en cuanto a la opinión pública y la utilización del sector policial como nueva forma de segregación social.



## Bibliografía

- Ahumada, Jorge Nelson y otros. (2014). *Estudios sobre la burocracia, Capital y Estado*. Córdoba: Brujas.
- Clastres, P. (2004). *Arqueología de la violencia: la guerra en sociedades primitivas*. Buenos Aires: Fondo de Cultura económica.
- Fleitas, D. M. (2015). *Homicidios en Argentina en el año 2013*. Bs. As.: Asociación para políticas Públicas.
- Fusero, M. (2 de 6 de 2014). *CONCEPTOS BÁSICOS PARA UN CAMBIO DE PARADIGMA POSIBLE*. Recuperado el 8 de 11 de 2014, de pensamiento penal: [www.pensamientopenal.com.ar](http://www.pensamientopenal.com.ar)
- Grüner, E. (s.f.). La cosa política: El retorno de lo trágico. Las filosofías “malditas” del siglo XX. Apuntes provisorios para un nuevo fundacionalismo. En A. Borón, *Teoría y Filosofía política, la tradición clásica y las nuevas fronteras*. CLACSO.
- Hans-Georg Soeffner y otros. (2007). *Construcción de identidades en sociedades pluralistas*. Buenos Aires: Lumiere.
- Magdalena Brocca, Susana Morales, Valeria Plaza y Lucas Crisafulli, otros. (2014). *Mirar tras los muros*. Córdoba.
- Murillo, S. (2004). El Nuevo Pacto Social, la criminalización de los movimientos sociales y la “ideología de la seguridad”. *DEBATES*.
- Olmo, R. D. (2000). Ciudades duras y violencia urbana. *Nueva Sociedad*, 1-7.
- Renato Janine Ribeiro. (2000). Thomas Hobbes o la paz contra el clero. En A. B. (comp.), *Filosofía Política Moderna. De Hobbes a Marx*. (pág. capítulo 1). Buenos Aires: CLACSO.
- Wacquant, L. J. (2010). *Las cárceles de la miseria*. segunda edición-Manantial-.

# **Criminalización y judicialización de la lucha política y social: el caso de toma de tierras urbanas en la provincia de Córdoba.**

**Tauber, Micaela**

Universidad Nacional de Villa María  
Estudiantes de Grado avanzada  
micaela\_tauber@hotmail.com.ar

**Eje temático:** Estado, política y Democracia.

## **Introducción**

Pensar la toma de tierras urbanas en la Provincia de Córdoba, sugiere pensar en un proceso conflictivo y violento sobre los que recae todo el poder punitivo y represivo del Estado. De aquí se desprende mi principal hipótesis la cual plantea que no puede pensarse esta intervención estatal sin un imaginario social hegemónico que legitime y respalde las acciones abusivas por parte del mismo por considerar las tomas como un ataque a la propiedad privada. Ahora bien, este accionar por parte del Estado se enmarca en un paradigma de seguridad hegemónico, donde la criminalización y la judicialización de la lucha y de los integrantes que la llevan adelante son el mecanismo de control por excelencia. A partir de este supuesto se erigirá el presente trabajo el cual se estructura en dos partes; la primera avanza en algunas cuestiones teóricas para entender el mecanismo de criminalización y judicialización de la lucha política y social, para luego continuar con el análisis de la de toma de tierras urbanas en la Provincia de Córdoba. Es necesario remarcar que este escrito es un intento de sintetizar todo el abordaje teórico que se viene llevando adelante y que aún no está concluido.

202

## **De la criminalización y la judicialización, de la toma de tierras se trata.**

para empezar, es necesario avanzar en el intento de entender el mecanismo de criminalización, que significa y que supone. En primer lugar, resulta indispensable entender la cuestión de fondo, el llamado "*orden social*". La protección o la búsqueda por crear ese orden es una de las tareas sobre las que se construye el poder del Estado Moderno. Pero, ¿es democrático avanzar en pos de esa idea de orden? ¿No supone, como dice Korol (2009) homogenización - como resultado de la globalización- que coloca a los "diferentes" como peligrosos, los expulsa de las ciudades para en ella seguir reproduciendo un orden? ¿Cuáles son los bienes que deben protegerse para mantenerlo? <sup>1</sup>

En ese sentido Alberto Binder (2009) advierte que la idea de orden es la cuestión de fondo de la criminalidad, la cual define, no como una realidad natural, si no como un entrecruzamiento de fenómenos culturales - dónde radicaría la conflictividad- y políticas estatales-que llevan adelante los procesos de criminalización- . Ahora bien, el autor avanza y plantea que "En la construcción de todo delito siempre existe un conflicto que se pretende regular de un modo particular. Buena parte de los procesos de criminalización se hacen totalmente a ciegas frente a la conflictividad de

<sup>1</sup> Plaza Schaefer, Valeria y Morales, Susana, "Seguridad y democracia: Tensiones de origen Aportes al análisis de la política de seguridad en la provincia de Córdoba", "*Estudios*", N° 29, diciembre - enero 2013.

base.”<sup>2</sup> Binder prosigue y plantea que asignarle el valor de criminalidad a un tipo determinado de conflictos implica una decisión de establecer hacia el distintas formas de gestión, particularmente, formas violentas, propias de la política criminal que es la que define que es o deja de ser delito.

Aquí me parece importante reparar y avanzar en esta dirección, ya que es este el proceso que engrana el mecanismo de la criminalización, es decir, existen determinados sectores, personas, u actos que se “convierten” en criminales o peligrosos. Korol y Longo (2009) lo ilustran, y plantean que este proceso de criminalización, de convertir como dijimos anteriormente a determinados sujetos u actos como criminales, forman parte de un repertorio global de acciones y prácticas de control social, sobre las que el poder organiza su gobernabilidad, y que en cada país asume modalidades diferentes, sin embargo, lo que a todas las atraviesa es la violencia y no necesariamente física.

Pensando específicamente la criminalización de la lucha política y social, Korol y Longo (2009) explican que en el núcleo del proceso de criminalización se encuentra la acción cultural, que está especialmente dirigida a presentar las batallas por los derechos sociales como delitos y a los sujetos que las promueven como delincuentes. Aquí las autoras recalcan, la gran influencia de los medios de comunicación a la hora de “informar” a cerca de las protestas, corriendo el eje del reclamo, su legitimidad y haciendo hincapié en las formas más o menos “violentas” sobre las cuales se expresa el descontento social. Esto contribuye claramente a la formación de “sentidos” o “subjetividades”, a partir de esto, Korol y Longo, continúan y plantean que “La construcción de patrones de sentidos crea consenso social para justificar la represión del reclamo e instala en el sentido común una matriz de pensamiento que vincula la reivindicación de los sectores sociales con la ilegalidad y el delito y por lo tanto, propende a su ilegitimidad social”<sup>3</sup>

Resulta necesario aclarar, que el fenómeno de la criminalización, también es un proceso histórico y los diversos contextos históricos le han dado diferente impulso, en el caso de Argentina, la crisis del 2001 fue el detonante de una nueva forma de pensar la “seguridad”, “era necesario re-establecer el orden público” por lo cual se dirigieron todos los mecanismos de control y represivos del Estado. Sumado al legado que arrastramos de los gobiernos de facto y todo lo que significo en la subjetividad de la sociedad, en el imaginario, y radicalizado y profundizado en los años 90 con el neoliberalismo.

Retomando el punto anterior, el Estado, tiende a transformar la cuestión social en una cuestión penal, aquí aparece otra esfera del Estado, como lo es el poder judicial, como actor central en estos procesos de control y de criminalización. La ley, es la herramienta de disciplinamiento por excelencia - toda la legislación que sobre ella se erige- y de aquí se desprende este proceso de judicialización, que es un mecanismo que se da en simultáneo con la criminalización.

La protesta, como derecho fundamental de nuestra vida en sociedad, se transforma en “ilícita” y pueden iniciarse causas y procesos penales al margen del derecho. Me parece fundamental ahondar, profundizar e insistir en el rol y la importancia del aparato judicial en estos procesos. Korol y Longo (2009) explican que “Algunas de las formas en que se manifiesta la criminalización de los movimientos populares, es el avance del proceso de judicialización de los conflictos, visible en la multiplicación y el agravamiento de las figuras penales, en la manera en que estas son aplicadas por jueces y fiscales. Los problemas sociales y políticos se vuelven procesos penales”<sup>4</sup>

2 Binder, Alberto, “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. -Ideas para una discusión conceptual-”2009, pág. 3.

3 Korol, Claudia, Longo, Roxana, Criminalización de los movimientos sociales en Argentina. “Criminalización de la pobreza y la protesta social en Argentina”, 1º 1a ed., El Colectivo, América Libre, 2009. Pág.

4 Ídem

Me parece que en este sentido las autoras son muy claras, y puede pensarse y trasladarse al caso específico sobre el que trabajo, esto es la tomas de tierras urbanas en la Provincia de Córdoba, ya que los procesos de tomas de tierras urbanas tienen un gran número de judicializados, mayor al número de detenidos, lo que denota la coerción ejercida desde el Poder Judicial.<sup>5</sup>

“La criminalización de la protesta tiene un porcentaje mayor de detenidos, mientras que a las luchas por la tierra les corresponde un mayor número de judicializados. Del total de judicializados por conflictos por la tierra, sólo un 7.5% atraviesa también por la situación de detención (24 personas); mientras que del total de judicializados en protestas, el 92.4% atraviesa además la privación de libertad”<sup>6</sup>

Ahora bien, estas cifras logran dar cuenta de que existe una “interpretación” de la ley avalada por un imaginario social, que condena las tomas de tierras por considerarlas ataques a la propiedad privada. Esto es -sin pretensiones de caer en discusiones acerca del derecho ya que no es el eje del trabajo- que se los acusa de “delito de usurpación” (El artículo 181 del Código Penal, estipula una pena de 6 meses a 3 años para quienes fuesen condenados por este delito) sin embargo, los abogados defensores de las tomas, alegan que esa figura penal no corresponde, ya que como explica en el Informe el colectivo el Llano en llamas(2013) “es incorrecto y violatorio de las vías procesales establecidas, ya que los supuestos dueños recurren a la “vía penal” buscando un “proceso abreviado” respecto de la vía “correcta” para reclamar la reivindicación o el recupero de posesión que son los tribunales civiles, y no los penales. Al ser este un conflicto entre partes y no un delito penal, habilitar esta vía mostraría un carácter parcial, clasista y criminalizador del poder judicial”

Además agregan que esta figura de “usurpación” necesita de ciertos elementos como la violencia, la amenaza, el engaño, el despojo, etc. Y que en la mayoría de los casos eso no sucede, por lo tanto correspondería la figura de la “toma de posesión” institución reconocida y expresa en el Código Civil, como una de las formas de adquisición originaria de la tierra<sup>7</sup>

Esta intervención apunta a dispersar el conflicto sin resolver el problema estructural que es la acumulación de tierras en pocas manos. El Estado, sortea todo tipo de trabas para que la lógica del mercado siga funcionando y la violencia que utiliza para su cometido desplaza a miles de personas a las periferias, negándoles el derecho a la ciudad y a una vivienda digna. Aquí me parece valiosísimo el aporte de Mariana Giaretto y Yamai Zapata (2012) que sugieren que todas las intervenciones del Estado apuntan a disipar el conflicto de la tierra temporalmente y no estructuralmente, pero que así mismo, el Estado interviene porque es ahí donde se encuentra el problema potencialmente peligroso para el orden capitalista, ya que en ese conflicto por la tierra se encuentra expresada la lucha de clases entre propietarios y no propietarios.

La lucha por la apropiación de la tierra agudiza aún más las contradicciones del capital y genera estos conflictos sobre los cuales el Estado interviene desarrollando diferentes mecanismos, pero que claramente no alteran ni cuestionan el régimen de la propiedad privada como causa última del problema habitacional. Y pensar este conflicto, sugiere pensar en nuevas forma de entender la territorialidad, es decir, pensar el territorio no como “propiedad” si no como espacio colectivo en el que se construyen lazos, es decir tiene un significado político, social y cultural. Por ende, la toma tiene un sentido político, es una denuncia, más allá de la necesidad, hay un sentido político por lo tanto es intrínsecamente conflictivo.

Siguiendo con la línea de trabajo, la principal hipótesis es que todo esto no podría pensarse sin un imaginario social que condene y desaprobe tal acto político como son la toma de tierras, por considerar que es una forma de ataque a la propiedad privada. Aquí el papel de los medios de co-

5 Equipo de Investigación “El llano en llamas”; Criminalización de la pobreza y judicialización de las luchas políticas/sociales en la Provincia de Córdoba. Córdoba, Junio de 2014.

6 Ídem. Pág.5

7 Artículo 3948 Código Civil.

municación es fundamental en la generación y en la consolidación de estos paradigmas de sentido, sumado a la transmisión insoslayable, que lleva adelante el sector público por ejemplo, en donde la propiedad privada es pensada como un derecho inamovible.

Harvey (2012) en su libro *Ciudades Rebeldes*, plantea que la “ética” y los “valores” neoliberales se han convertido en pauta para la socialización y dependiendo de qué lado de la barrera te encuentres, es decir cuál es tu lugar como potencial consumidor, se va a definir la forma en la que pienses y veas el mundo, y que fue justamente el neoliberalismo el que logro instaurar el poder de clase de las elites más ricas. Desde aquí puede pensarse y explicarse este imaginario social que consolida y “autoriza” las prácticas represivas y que reclama la actuación de la justicia y la condena. Me parece importante aclarar que este trabajo tiene como objetivo sustentar esta hipótesis con datos empíricos a través del análisis de documentos y entrevistas, pero que todavía este proceso no ha concluido y por esta razón no ahondamos en este eje. Sin embargo, podríamos agregar que el imaginario social hegemónico es el que impuso el neoliberalismo y que sus derechos y sus valores se han convertido también en una forma hegemónica de política inclusive para la clase media.

Para ir finalizando, me parece interesante rescatar este “derecho a la ciudad” que plante Harvey, para así profundizar el debate acerca de lo que es la “seguridad”. Esto significa, que hay una gran línea teórica que se encarga de vincular y explicar la inseguridad solo en términos “criminales” dejando de lado todo el espectro de derechos fundamentales como lo es el derecho a la tierra y a una vivienda. Y en esta dirección, surge la propuesta de Lucia Dammert (2012) que plantea que sin tener en cuenta los derechos básicos resueltos, justicia social, etc., no puede pensarse en un concepto de seguridad, ya que si sólo nos circunscribimos a pensarla como una cuestión netamente criminal, lo que se logrará será encierro y más limitaciones.

Sin embargo, la exigencia por la llamada “seguridad” va en creces, sin tener en cuenta esta “conflictividad de base” de la que habla Binder. La jerarquización de derechos, entre ellos el de la propiedad privada, ha logrado que todo ataque hacia ella se piense como forma de delito, quitándole legitimidad al reclamo de los más excluidos.

205

La lógica rentística del suelo que se lleva adelante por el Estado, en este caso el Estado cordobés, deja sin posibilidades a los trabajadores que no pueden acceder a ese “mercado” de tierras, y los grandes proyectos inmobiliarios construyen a costa de la exclusión de los sectores más vulnerables y este proceso tiene una cara sumamente violenta y conflictiva.

Para ser más precisa, el principal avance e intervención del Estado en situaciones de tomas de tierras tiene que ver con la policialización del territorio en conflicto, creando cordones policiales para el aislamiento y el control. En muchas ocasiones, esta intervención policial es ininterrumpida, ejerciendo presión y violencia sobre los que allí resisten.

El otro apartado importantes es pensar el papel de la justicia, aquí se devela en su fisonomía claudicante y parcial, cimentando legislaciones que tienen esas características.

La criminalización y la judicialización de la lucha política y social, las banderas levantadas en defensa de nuevos derechos, parecen evidenciar y potencia las contradicciones y las fisuras del sistema capitalista. El control de todos estos potenciales conflictos, porque creo necesario situarlo en dos partes, es decir, hay violencia física durante la toma, pero violencia institucional antes, durante y luego de las tomas, es decir, el Estado Cordobés, no soluciona el problema habitacional, que según datos del colectivo el Llano en Llamas “El 50 por ciento de los hogares provinciales y un aumento de la población de los asentamientos marginales en un 62 por ciento, de 2001 a 2010. En base a datos del Censo Nacional de 2010, puntualizaron que Córdoba presenta “hacinamiento crítico” en el 3 por ciento de sus hogares, situación que afecta a 194.318 personas. Mientras que más de 350 mil personas (10 por ciento) poseen viviendas deficitarias”<sup>8</sup>

8 Rossi Leonardo, “Un estado presente, pero a palazos”, *Página 12*, 2014, recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-250426-2014-07-10.html>

Con estas cifras, se explica que la violencia institucional, es decir la expulsión de las ciudades, la segregación territorial que al mismo tiempo supone criminalización de los sectores más alejados de la ciudad, del orden que plantea lo “urbano”, pero que también frente a un conflicto que deriva de todas estas condiciones la violencia empieza a trasladarse cada vez con mayor fuerza a todos los niveles del Estado.

## **Conclusión**

Como exprese anteriormente, este escrito aún no está concluido y es una tarea de investigación que se proyecta como trabajo final de grado, por lo que la recolección y ampliación de datos aún es un camino que queda por recorrer. Por las limitaciones y las posibilidades de tiempo y espacio, se ha intentado hacer una síntesis de todo el rastreo teórico que se viene realizando.

Para finalizar, me parece interesante enfatizar que a partir de esta investigación se abren muchas futuras líneas de investigación, pero que la más importante sigue siendo pensar nuevas formas y lógicas de pensar el fenómeno de la seguridad y todo lo que ello supone, es decir, la construcción de muchas formas de control, cada vez mayores y diversas, que resquebrajan los lazos sociales y lo que supone el ser parte de un colectivo.

La toma de tierras urbana en la Provincia de Córdoba, ha evidenciado el carácter coercitivo del Estado y ha dejado en evidencia la lógica del capitalismo, acentuado aún más por la decisión política del gobernador Juan Manuel de La Sota, que con firme convicción vende nuestras tierras a grandes negocios inmobiliarios y expulsa a los sectores más vulnerables, alejando a los “potenciales” criminales del núcleo urbano y persiguiendo esa idea de “orden” y “progreso” que también con el neoliberalismo ha calado hondo en el imaginario de nuestra sociedad, siendo los mismos el eje rector que aglutina las pautas de la sociabilidad.

El desafío más importante sigue siendo resistir y avanzar hacia nuevas lógicas de pensar y de percibir el mundo, de construirlo, de vincularnos, nuevas formas que se construyen solamente en la organización.

## Bibliografía

Artículo 3948 Código Civil. Recuperado de [http://campus.usal.es/~derepriv/refccarg/ccargent/libro4\\_secc3\\_titulo1.htm](http://campus.usal.es/~derepriv/refccarg/ccargent/libro4_secc3_titulo1.htm)

Binder, Alberto, “El control de la criminalidad en una sociedad democrática. -Ideas para una discusión conceptual-“2009.

Dammert, Lucia. “Inseguridad, crimen y cohesión social: ¿Es posible pasar del discurso a la evidencia?” en *Violencia y cohesión social en América Latina*. Cieplan, 2012.

Equipo de Investigación “El llano en llamas”; *Criminalización de la pobreza y judicialización de las luchas políticas/sociales en la Provincia de Córdoba*. Córdoba, Junio de 2014.

Giaretto, Mariana, Zapata, Yamai. “Aportes para el análisis de los conflictos de tomas de tierras: relaciones entre políticas estatales y experiencias concretas.” En VII Jornadas de Sociología de la UNLP. 2012.

Harvey, David. “Ciudades rebeldes Del derecho de la ciudad a la revolución urbana” Ediciones Aka!, S. A., 2013

Korol, Claudia, Longo, Roxana, “Criminalización de los movimientos sociales en Argentina.” En *Criminalización de la pobreza y la protesta social en Argentina*, 1º 1a ed., El Colectivo, América Libre, 2009. Pág.

Plaza Schaefer, Valeria y Morales, Susana, “Seguridad y democracia: Tensiones de origen Aportes al análisis de la política de seguridad en la provincia de Córdoba”, “*Estudios*”, N° 29, diciembre – enero 2013.

Rossi Leonardo, “Un estado presente, pero a palazos”, *Página 12*, 2014, recuperado de <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-250426-2014-07-10.html>

# Ponencias

---

La ampliación de derechos educativos

---



# Jóvenes y escolarización secundaria en barrios populares de Córdoba. Avatares de una construcción social compleja<sup>1</sup>

Olga Silvia Avila

Centro de Investigaciones “María Saleme de Burnichon”.

Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC

Profesora Titular. Escuela de Ciencias de la Educación. FFyH. UNC.

e-mail: olgasilviaavila@gmail.com

Eje de Trabajo: Políticas sociales: viejos y nuevos derechos.

## Introducción

A partir de la sanción de la Ley 26206, y su correlativa en la provincia de Córdoba, la escuela secundaria ha quedado incluida en el tramo de educación obligatoria. La pregunta por los entretelones e intersticios de la escolarización, por sus fracturas y significados prospectivos, aparece renovada y dotada de nuevos sentidos al materializarse progresivamente dicha obligatoriedad y al evidenciarse la enorme complejidad que su concreción encierra en una estructura social incipientemente reconfigurada en los últimos años y -hoy por hoy- signada por controvertidas y complejas dinámicas de igualdad/desigualdad, inclusión/exclusión.

Múltiples tensiones inquietan las posiciones subjetivas, ideológicas, jurídicas y políticas; baste con hacer referencia a los debates –vigentes aún después de sancionadas modificaciones a las normas correspondientes– referidos a la mayoría de edad, la disminución de la edad penal, reconocimiento y regulación del trabajo joven, opción de votar, las incumbencias de las instituciones educativas o de salud, según dónde se ubique el límite etario entre jóvenes y adultos, o entre niños y jóvenes. Al mismo tiempo, los niños y adolescentes encarnan no sólo la impronta de los cambios culturales que signan una época, sino también las huellas de los procesos sociales que particularmente afectaron a nuestro país; los jóvenes que hoy conforman las poblaciones escolares, nacieron en los días críticos cercanos al cambio de siglo; crecieron entre las tiranteces de un cambio de época controvertido, que recorrió estallidos sociales, luchas y reclamos, planes y ayudas sociales, cambios normativos, confrontación política, nuevas movilidades sociales, con sus expectativas, limitaciones y frustraciones; disputas entre la consagración de niños y jóvenes como “sujetos de derechos” y otros discursos que crecientemente los señalan como desconocidos “peligrosos”.

En este marco de procesos, le toca a la escuela forjar el *vínculo educativo* a través del cual la sociedad le propone a los jóvenes un conjunto de saberes a ser transmitidos y apropiados, no sólo referidos a las disciplinas escolares, sino extensivo a diversos aprendizajes sociales necesarios para la incorporación al mundo público y sus regulaciones, poniendo en tensión las disposiciones heterogénea y desigualmente construidas por ellos en diversos espacios sociales. Precisamente, la naturaleza institucional de la escuela se configura en torno a un lazo educativo entre generaciones en sí mismas heterogéneas; recoge el mandato de transmitir un conjunto de saberes socialmente validados, en el marco de espacios colectivos compartidos por los jóvenes: la clave que la define

---

1 El presente trabajo recupera algunos de los planteos que se vienen desarrollando en el marco del Proyecto de Investigación “Instituciones, sujetos y transformaciones sociales. Cruces críticos y procesos instituyentes en la educación de niños y jóvenes” (2014-2015) y que se han plasmado en presentaciones y artículos anteriores. En alguno de sus puntos, que consideramos relevantes como aporte a la discusión que se propone en este Coloquio, constituye una reelaboración parcial de las ponencias “Escuela secundaria, procesos institucionales y posicionamientos colectivos en tiempos de transformaciones sociales” (Avila) y “Escuela secundaria, obligatoriedad y desafíos de la heterogeneidad” (Avila, Martino, Muchiut).

como institución está en la centralidad de la relación de transmisión con el sujeto joven; allí se condensa, en buena medida, el modo en que la sociedad *se para* frente a sujetos que transitan esa etapa vital.

Estos procesos, encuentran como escenarios centrales a las instituciones educativas, pero lo hacen en el seno de un contexto, que resulta particularmente complejo en Córdoba y en el marco de algunas políticas que se evidencian contradictorias con los sentidos que la escolarización extendida plantea a la sociedad y a los jóvenes, en particular. Nuestro trabajo busca llamar la atención en torno a procesos contextuales e institucionales que interpelan los sentidos de la inclusión y plantean complejas controversias en el camino de su construcción social. Nos centraremos por un lado en las tensiones entre los horizontes de inclusión y las políticas territoriales y de seguridad en Córdoba, y por otro en posicionamientos contrapuestos que se juegan al interior de las instituciones educativas..

Nos parece que se trata de campos de tensiones – externas e internas a las escuelas - profundamente ligados entre sí, anudados en la trama de prácticas que la sociedad despliega con relación a los jóvenes de sectores populares. Estos jóvenes transitan una experiencia de escolarización inédita en la vida de los grupos sociales a los que pertenecen y que está llamada a abrirse paso entre las grietas sociales, culturales e ideológicas históricamente construidas. Se trata de sujetos doblemente “nuevos” en los espacios escolares: nuevos porque su edad los enfrenta a las reglas y contenidos de espacios públicos que por primera vez recorren; y nuevos socialmente, en tanto primeras generaciones en sus familias y sectores sociales que acceden a la escolarización secundaria (Fogliano y otros; 2008).

Planteamos la necesidad de un giro sustancial en aquellas políticas que niegan en la puerta de la escuela aquello que se promete en el interior de las instituciones, convirtiendo a los jóvenes en “sujetos de sospecha pública” y estigmatizando su presencia en la ciudad. Nos preguntamos, además, acerca de los diversos posicionamientos adultos gestados en los colectivos institucionales y valoramos aquellos que apuntan abrir caminos de posibilidad en el seno de las complejidades analizadas.

## **1. Contexto Córdoba: pliegues contradictorios en la construcción social de la inclusión educativa**

Caracterizamos el tiempo histórico en el que se inscribe nuestro análisis como “tiempo de demandas de igualdad y derechos” (Jelin y otros; 2011) alimentadas en el seno un “cambio de época” (Swampa;2008) que puso en movimiento a variados actores sociales a partir de la crisis de 2001 (desocupados, mujeres, jóvenes, campesinos, etc) y dio lugar al posterior reconocimiento de derechos en diversos campos; estos procesos sustentan posicionamientos novedosos en los sujetos educativos (Diker;2008) y dan lugar a una gama interesante de respuestas de las instituciones referenciadas en la idea de “inclusión educativa”.

La mencionada Ley de Educación Nacional surge en simultaneidad con otras normas y políticas que configuran estos nuevos escenarios sociales y motorizan transformaciones, cuyos alcances se echan a rodar en el seno de aquellas complejas redes de procesos y posicionamientos sociales.

Entre las principales transformaciones se encuentra la sanción de la Ley 26061 de Protección Integral de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que consagra principios que ya habían sido incorporados a la Constitución Nacional cuando en 1994, se integra bajo ese rango la Convención Internacional de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes. Dicha ley los recoge en su articulado,

y da inicio a un cambio de paradigma que define a niños, niñas y jóvenes como *sujetos de derechos*, al Estado como garante y responsable de políticas que efectivicen esos derechos y a la sociedad en su conjunto como co responsable colectivo en esa construcción.

Decíamos recientemente:

*Tal como lo señala Gabriela Diker (2009), siguiendo a Baratta, la idea de “protección integral de derechos” busca quebrar la construcción social que separa a los “menores” de los “niños” y “adolescentes”, cristalizada muy concretamente en instituciones, itinerarios y biografías profundamente diferenciadas, y “se dirige a los niños y adolescentes como sujetos con derechos humanos originarios, con la finalidad de evitar su marginalización...”. Los niños y jóvenes en situación de pobreza o indefensión, son a partir de esta ley titulares de derechos exigibles al Estado y a la sociedad, y ya no sujetos marginales y tutelados. (...) El papel del Estado por un lado se amplía, estableciéndose un conjunto de mecanismos institucionales y políticas sociales exigibles, por otro, se restringe en cuanto a la intervención tutelar, preservando a las familias su lugar de ámbitos de crianza y desarrollo con el apoyo del Estado y finalmente, como formador igualitario de las nuevas generaciones al consagrar para todos el derecho a una educación común.*(Avila;2015)

En términos de políticas sociales más específicas, la *Asignación Universal por Hijo*, y otras formas de ayuda económica y social, tales como el *Plan Progresar*, así como diferentes *becas* ligadas al estudio o al trabajo, han tendido a favorecer a los sectores juveniles. En los espacios territoriales múltiples movimientos y organizaciones han incrementado su presencia y aglutinado a grupos de jóvenes con diversas propuestas, muchas de ellas relacionadas con las políticas sociales o educativas que venimos mencionando.

Estos signos de un “cambio de época” (Swampa;2008) se expresan de modos complejos y contradictorios, en los diferentes contextos regionales, jurisdiccionales y territoriales, particularmente en lo referido a adolescentes y jóvenes de sectores populares. Es en los espacios locales donde se manifiestan las mayores contradicciones y se visualizan los serios desafíos que presentan los procesos de construcción de la inclusión educativa vinculada a la obligatoriedad extendida. En este marco, entendemos necesario comprender los sentidos paragógicos<sup>2</sup> que cobran los procesos institucionales y educativos en Córdoba, tensionados entre la ampliación de derechos y la configuración de escenarios regresivos delineados según las particularidades de algunas de las políticas gubernamentales en el ámbito local y del modo en que las mismas se entran en la complejización social gestada a lo largo de las últimas décadas<sup>3</sup>

211

Nos interesa destacar algunos aspectos cuyos emergentes se expresan con creciente intensidad y aparecen recurrentemente a la hora de describir las cotidianidades barriales y escolares<sup>4</sup>: Hemos señalado que:

*“En este sentido, resulta fundamental atender a las particularidades de los procesos y las políticas que signan el contexto en Córdoba ((Bermúdez y Previtali;2014) y sus efectos sociales, para reconocer en ese marco, las redes de significados contrapuestos en los que la escuela y los sujetos se debaten”* (Avila;2015).

2 Un ejemplo claro de estas paradojas es la coexistencia de los Consejos de Niñez, surgidos en el marco de la Ley de Protección Integral de Derechos de niños, niñas y adolescentes, y la criminalización creciente de niños y jóvenes. En los Consejos, en los que participan escuelas y organizaciones, a menudo es necesario discutir la incidencia de las políticas territorializadas de seguridad, y su incidencia en los problemas educativos.

3 Algunas de estas cuestiones han sido ya esbozadas en textos como “Igualdad y educación. Sujetos, instituciones y prácticas en tiempos de transformaciones sociales”, “Escuela secundaria, procesos institucionales y posicionamientos colectivos”, “Derechos humanos, subjetividades y prácticas sociales: preguntas e interpelaciones en territorios educativos”(citados en informe académico 2012-2013)

4 Estas cuestiones vienen siendo señaladas reiteradamente por diversas investigaciones locales.

Se han cristalizado procesos de segregación territorial, con el traslado de “villas” y la construcción de “barrios ciudades, configurándose espacios urbanos abandonados socialmente - huérfanos de servicios elementales como el alumbrado, la recolección de residuos o el transporte público- y estigmatizados por políticas de “seguridad” centradas en un fuerte incremento de la presencia policial y la creciente criminalización de niños y jóvenes en los barrios populares, la aplicación discrecional del código de faltas, entre otros aspectos. En algunas zonas de la ciudad, se han conformado “economías delictivas”, algunas de ellas ligadas al narcotráfico, que no parecen ser el blanco central de las mencionadas estrategias de “seguridad” y que, en cambio, involucran y/o intimidan a los vecinos, especialmente a los más jóvenes.

Efectivamente, estudios de los procesos urbanos en Córdoba han señalado el incremento de la *fragmentación y segregación residencial, así como la conformación de guetos residenciales de pobres y ricos según sea su posicionamiento en la estructura social y ocupacional. Así, en un extremo aparecen las villas de emergencia y los Barrios-Ciudad (resultado de la relocalización de habitantes desde las primeras); y, en el otro extremo, las urbanizaciones cerradas.* (Valdés; 2008) Estas configuraciones de la ciudad, han sido acompañadas por políticas de seguridad, cuyos contenidos han evolucionado hacia una concepción de “seguridad pública” centrada en la ocupación territorial por parte de las fuerzas policiales con poder de detención indiscriminada, dirigida hacia los jóvenes.

Hathazy describe estos procesos de la siguiente manera:

*La política policial se centra en la ocupación territorial, el uso intensivo de facultades de detención y juzgamiento de faltas y el control del delito (...) La policía casi duplica su personal (11,456 en 2000 y 20,200 agentes en 2011 [Dammert 2001; Plaza Schaefer y Morales 2013]) y modifica su estructura y acción. En lo corporativo se reviven las tradiciones policiales filo-castrenses (Hathazy, 2012), en lo operativo se generaliza el patrullaje de orientación militarizada, en particular el llamado Comando de Acción Preventiva desde 2003 (Hathazy, 2006, 2014a). (2) En conjunción se intensifica el recurso a detenciones y arrestos por infracciones al Código de Faltas, tanto en la capital como en los departamentos del interior. Los detenidos por contravenciones en la ciudad de Córdoba aumentaron de 18771 en 1998, a 44272 en 2001, 27015 en 2009, 37000 en 2010 y 42700 en 2011 (Poder Ejecutivo Provincial 1998, 2002 y Bolatti, Frontalini Rekers et al. 2012). Los prácticas de detención discriminan claramente por clase social, edad y lugar de residencia (Hathazy 2014b) El incremento es tal que para albergar a los detenidos por faltas se reabre la ex-carcel de encausados penales como Alcaidía de Detención de Contraventores.*

212

En los barrios populares, se configura una clara contraposición entre las políticas de inclusión educativa y la extensión de la obligatoriedad escolar prescripta por la Ley y acompañada de diversas políticas dirigidas a las instituciones escolares y, por otro lado, la conformación de dinámicas tendientes a afianzar ciudadanía restringidas y diferenciadas (Svampa; 2005, Hathazy; 2014) entre los jóvenes convocados a participar de estas nuevas instancias de escolarización.

Recordamos el siguiente relato de un director de escuela:

*Ayer fui a sacar a otro, al hermano de tu alumna, la del celular...  
Se lo llevaron de la puerta de la casa, yo no te digo que el chico sea un  
santo... vos viste los dolores de cabeza que nos da...pero no es un delincuente...  
Yo fui y me planté, y le dije: usted será el policía, me puede decir lo  
que quiera del tal “merodeo”, pero yo le digo: este chico es mío, me lo da  
ya!, él tiene que estar en la escuela, la escuela es obligatoria, no lo puede  
hacer quedar libre, no lo puede tener aquí que esté faltando,... la busqué  
a la madre... me lo traje... (Avila; 2012)*

La incidencia de estos procesos no se agota en la criminalización selectiva, sino que derrama sus efectos agudizando las controversias que atraviesan las miradas y las prácticas sociales con relación a la niñez/adolescencia generando profundas disputas de sentido en los territorios educativos. Muchos jóvenes y sus familias, sumergidos en estas situaciones cotidianas, apenas logran imaginar esas promesas educativas como un futuro posible. Nos preguntamos hasta qué punto estas mismas tensiones se reproducen hacia adentro de las tramas institucionales y se expresan reconfiguradas como ideologías escolares.

Una profesora comenta:

*Cuando ves uno con capucha –viste que ahora usan la gorra y encima la capucha- no sabés, sentís miedo, tenés metida la imagen en la cabeza, y cuando están ahí, en su banco, con cara desvelada, y encima no se quieren sacar la gorra ni en clase, vos decís, “y este chico quién es? qué clase de chico será?*

*Yo les digo “chicos! qué necesidad hay de que se vistan así!! Si saben que los ven mal! Pero no les importa, no hacen caso, y vos decís, qué buscan...?”*

La construcción social de la obligatoriedad extendida transita estas coordenadas paradójicas, navega entre políticas y visiones de signos contrastantes, cada vez más presentes en el sentido común de amplios sectores sociales e institucionales, fuente de disputas más o menos explícitas que tallan la vivencia cotidiana y la experiencia de escolarización.

213

Otro docente señala:

*Están muy enojados, yo creo que eso es, enojados. Y yo pienso cuando los veo allí, tan duros, andá saber qué noche pasaron, el helicóptero anduvo toda la noche, eso lo sé por la portera...*

La complejidad de procesos escolares en estos contextos alcanza a calibrarse si se consideran las dinámicas sociales y políticas señaladas. El devenir de las experiencias educativas de los jóvenes, sus recorridos escolares, sus desconfianzas, fragilidades, estrategias, desapegos, búsquedas, luchas e invenciones, sus modos de estar en las instituciones, encuentran soporte en los recovecos de esas situaciones y procesos. Resulta fundamental contemplarlos a la hora de reflexionar acerca de la densidad de los desafíos a transitar.

## **2. Posicionamientos contrapuestos y controversiales en las instituciones**

Ingresando hacia el interior de las escuelas, consideramos que otra parte sustantiva de la inclusión educativa y la concreción de la obligatoriedad como derecho, se dirime en el seno de las prácticas institucionales y las construcciones colectivas que tienen lugar en los diferentes establecimientos. Conllevan un sinnúmero de redefiniciones y elaboraciones gestadas en la singularidad de cada establecimiento. En el seno de esas tramas propias de cada institución tienen lugar encuentros y desencuentros entre las significaciones instituidas, imágenes, modos de pensar y actuar afianzadas en el colectivo, y los sujetos concretos que van llegando a las aulas, elaboraciones que se pondrán en juego en la construcción de *modos compartidos de pararse* frente al alumno, de reconocer su alteridad, de habilitar la presencia e investirla de sentidos, de relacionarse y convocar al

aprendizaje, a las apropiaciones y la producciones, de resolver los conflictos y anudar lazos; se trata de *posicionamientos* gestados en cada espacio institucional con relación a los alumnos y como producto de procesos, acciones e intervenciones que se construyen en el tiempo.

Estos modos de posicionarse de ninguna manera se presentan unívocamente, ni son homogéneos o totalizantes en las instituciones; se trata de *posicionamientos* predominantes según las escuelas y que imprimen una lógica a los procesos de inclusión en el marco de la obligatoriedad secundaria, permeando la vida colectiva de la institución. Veamos algunos de ellos.

Una primera categoría la constituyen los posicionamientos centrados en la idea de “contención”, definición que circula con diversas valoraciones, imponiéndose como lo único posible con “estos chicos”. Esta postura parece anudar dos supuestos o significaciones: una relacionada con una visión del alumno como carente, producto de una mirada que predominantemente ve lo que le falta, lo que no puede, la distancia irresuelta entre lo que “debiera” poder y no puede, otra que posiciona a la escuela ofreciendo una suerte de sostén subjetivo anclado en la afectividad y las emociones personales,

*Generalmente son chicos muy carentes, como te dije desde un principio son carentes de muchas cosas, se le da la caja Paicor, hay un nivel social bastante deficiente en lo económico, quizá algunos, no quiero exagerar, la única vez que comen es cuando vienen al colegio... (Docente)*

*Es en general el adolescente vago, no tiene imaginación, no tienen sueños, muy pocos pobrecitos, también es la misma sociedad que los hace así, que le muestra que todo es una porquería, y carente necesitado de muchas cosas, carente de hábitos que por eso deviene la vagancia porque no son exigidos, carente de afecto porque muchas veces tampoco se los valora (Docente)*

214

Estas miradas, terminan por constituir tipologías de sujetos, pensadas desde el déficit y el desplazamiento de las dificultades hacia el terreno afectivo, emocional exclusivamente con lo cual se obtura el reconocimiento de los verdaderos problemas que el alumno encuentra en el aprender.

*Lo que ellos más necesitan es afecto, y no es para menos con todas las problemáticas que viven, por lo que les tenés que dar lo mínimo. Si vos tomás conciencia de esto decís... y bueno, los contenidos sin lugar a dudas tienen que ser los mínimos. Tenés que estar muy bien vos interiormente para estar con este tipo de población, es muy fuerte, chicos golpeados, de todo” (Docente)*

Esta posición puede devenir en estados de parálisis porque por un lado, se abre un riesgoso campo de demandas imposibles de resolver desde la institución. Y por otro, ubica al docente en la comprensión y la ayuda de diversos tipos de problemas, muchas veces por fuera de los aprendizajes y cuestiones más específicamente educativas.

Pareciera que se genera una suerte de “falsa inclusión”. Cuando el aprendizaje no logra iniciar un camino de construcción real -por trabajoso que sea- los contenidos afectivos inicialmente depositados en el vínculo van ahuecándose y asumiendo características regresivas, hasta corroer el lugar del adulto y su autoridad educativa.

Otro grupo de instituciones da cuenta de posicionamientos centrados en la conflictividad irresuelta, en una suerte de confrontación sistemática con el alumno, una “pelea” que se va expresando de

distintas maneras, sumando la pérdida de encuadres en el trato y la dificultad en las relaciones entre adultos y jóvenes. El alumno aparece como *otro destructivo* casi de un modo sustancializado y sin posibilidad de cambios, o logros:

*Responden de una manera bastante mal y complicada. No soportan, te contestan mal, no comprenden que las cosas se tienen que cumplir y hay cosas que no pueden hacer. Le decís que se saque la gorra y te contesta “Ud. que me viene a decir a mí”... agresivamente... (Preceptor)*

*Rompen todo, no cuidan nada, hay muchos problemas de violencia, muchos conflictos entre bandas (...) Este ya no es el mismo colegio, es otro. Antes estábamos todos de uniforme, con la camisa y la corbata. Ahora no...no es que yo quiera volver a esa época (Preceptor).*

*No hay límites. Comenten un error una vez, uno le llama la atención pero lo vuelve a cometer a los diez minutos, y volvéis a hablar del tema y sigue cometiendo la falta. ...Hasta te llegan a contestar insultando: “pero déjate de joder”..., “no quiero, no lo voy a hacer”...Lamentablemente, no hay forma, con estos chicos no se logra nada... tienen formas de juego y de relación a golpes, empujones, se llevan a las manos enseguida, pelea. (Docente)*

*A veces los docentes no ven a un alumno sino a un problema o en casos peores una amenaza. (Coordinador de curso)*

Desde estas visiones, los adultos van hacia el enfrentamiento, en una suerte de infructuosa búsqueda por afianzar una autoridad que sienten desafiada, y que en no pocos casos deriva en desbordes, rupturas de los encuadres y malos tratos hacia los alumnos:

*Los problemas más recurrentes son por lo general esto del trato, con algunos profes puntuales, con algunos profes que se niegan a dar clases porque según ellos los chicos se portan mal, o no atienden. Si un chico pregunta: yo no lo entendí, ah, yo ya lo expliqué. Ese tipo de cosas... el malestar o el sufrimiento está en algunos docentes que se descarga con los chicos, que les puede decir cosas hirientes y los chicos se sienten dolidos. Como por ejemplo, bueno, cuando no debería ser un insulto pero lo usan: que ustedes son todos de la villa. Eso no tendría que ser usado como un insulto, pero el tono de voz o la forma en que se dice es para provocar una... y bueno, los chicos se sienten super heridos. Este tipo de cosas. Generalmente del orden de la palabra o de la mirada también. En la forma de que los miran... a veces los chicos dicen: uh, como me miró, me miró como si fuera esto...” (Preceptor)*

En este sentido, el carácter conflictivo en las relaciones entre los propios chicos, en muchos casos emergentes de situaciones sociales muy complejas, se procesan en el marco de miradas y registros institucionales que identifican como “violentos” o “problemáticos”, y dejan esas tensiones por fuera de cualquier abordaje pedagógico, sustancializándolas en los sujetos. De la mano de la confrontación con el alumno, se desatan fracasos, expulsiones y abandonos escolares, modos diversos de quebranto en los procesos de escolarización extendida que se propone como derecho.

### 3. Horizontes de posibilidad: otros modos de mirar a los jóvenes y su escolarización

Finalmente, nos interesa destacar que la potencialidad de la escolarización extendida y la ampliación del derecho a la escuela secundaria, encuentra respaldo en el trabajo de actores que se suman a los procesos de construcción de igualdades y buscan resolver su tarea en estos contextos contradictorios y con estos sujetos vulnerados en su ciudadanía.

Encontramos instituciones en las que se están gestando posicionamientos centrados en *la posibilidad*, miradas que recuperan al *otro* como sujeto activo y capaz de aprender, aún con dificultades, a veces importantes. En esas escuelas se visualizan, a la par de los problemas, prácticas educativas empeñadas en búsqueda de rumbos distintos, o apuestas orientadas a promover variadas apropiaciones culturales, aunque esos caminos se vislumbren difíciles y trabajosos. Algunos proyectos logran aglutinar a grupos de docentes para poner en juego diversos recursos y propiciar aprendizajes de distinto tipo. Interesa destacar que el punto de partida en estos casos parece asentarse en esa mirada “esperanzada” que se tiene sobre el otro y el tipo de vínculo que se le propone.

Un componente central son –entonces- las simbolizaciones elaboradas con relación a los jóvenes, los sentimientos, valoraciones y expectativas de logros que orientan las prácticas en el aula; la apuesta a que el *otro* puede aprender y puede asumir una posición positiva, aunque esto lleve tiempo y esfuerzo. En ocasiones, se trata de una pregunta sencilla y humana por ese *otro*, que logra encontrarlo en algún lugar; otras veces, hay una reflexión más elaborada acerca de quién es ese joven que está en posición de alumno, y una interrogación sostenida acerca de las prácticas pedagógicas:

*Para empezar, valorar al chico que tenés en frente, valorar al alumno, ellos tienen muchas inquietudes...algunos les cuesta estudiar y sin embargo, se esfuerzan, vienen, aunque parezcan cancheritos, si los mirás bien...tienen inquietudes...y les gusta que se los reconozca...yo estoy con un proyecto de historia del barrio, y bueno, van, vienen, hacen entrevistas, les gusta y vamos viendo distintos momentos históricos, datos, están entusiasmados....(Docente)*

Un segundo componente, se expresa en ciertas propuestas pedagógicas, acuñadas con más o menos elaboración conceptual, pero donde se apuesta a la significatividad de las situaciones educativas en la experiencia del sujeto.

*Tenés que pensar que siempre estás enseñando, eso que dicen que se educa con el ejemplo, entonces, los tratás bien, los valoras y los chicos responden, a veces cuesta un poquito empezar ...pero después ...Me acuerdo cuando fuimos al circuito jesuítico de allá de Jesús María, al principio estábamos preocupados, cómo se irán a portar...Y los vieras, contentos todo preguntaban, profe, profe, qué es esto.. y qué es lo otro ...y luego hicieron sus trabajos...y es que hay que buscar las formas...me di cuenta que para muchos esos viajes son una gran cosa...nunca habían ido... no sé si habían salido de Córdoba alguna vez..(Docente)*

Y un tercer elemento de interés radica en una valoración del alumno y de su entorno social, el vínculo con el afuera donde se inscribe a los jóvenes:

*Hoy estuvimos hablando de economía, yo les expliqué todo lo que está pasando, son pícaros, pero a mí no me van a poder...yo les hago un chiste y sigo. El que joroba, se sienta al lado mío...pero claro, hemos hecho muchas cosas, ellos lo saben, son*



*las mismas familias con las que hicimos la cooperativa, ellos saben que la escuela siempre tuvo en cuenta lo que necesitaban, yo los llevaba a todos lados, con su cuadernito., anote y anote...aprendan, ché cómo se hacen las cosas! Piensen...para eso estamos...! Usen la capocha...! Si no aprenden a pensar...los van hacer bolsa en la vida...! Abrían los ojos grandes... y anotaban...!Para armar la cooperativa tenemos que saber muchas cosas...!...y vieras cómo sabían...! Investigaron un montón de cosas...todos aprendimos un montón...Estos son los hermanos de esos chicos... que trabajamos tanto cuando estaban tan pobres...entonces se interesan... Ahora van a venir los viejos los viernes a ver si los chicos les enseñan a usar las computadoras...qué tal, eh...! Es un proyecto con la cooperativa y ellos se sienten reconocidos....(Docente)*

En estos casos observamos que, además, concurren algunas condiciones institucionales combinadas, o al menos alguna/s de ellas, a saber: arraigo de la escuela en el lugar y una historia de relaciones con los distintos actores locales, o bien con poblaciones de estudiantes provenientes de ciertos barrios o zonas en donde la escuela es tenida en cuenta y sentida como espacio posible; grupos de docentes con cierta historia en el establecimiento y/o un número de horas significativas en el mismo; clima institucional de cooperación entre adultos; equipos directivos con cierta estabilidad que han podido gestar un proyecto de trabajo y contar con colaboración por parte de docentes. La coincidencia de algunas de estas situaciones no cambia mágicamente las situaciones, pero da lugar a formas de trabajar los problemas que ayudan a avanzar en su transformación.

La confianza en esa posibilidad cumple un papel subjetivo y social, con fuertes efectos institucionales. La institucionalización de la obligatoriedad y la inclusión educativa encuentra nuevos sustentos para desplegarse cuando se transitan estos caminos.

### **Algunas reflexiones pensando hacia adelante**

Consideramos que el momento actual constituye un punto de inflexión de gran relevancia social e institucional: las escuelas se encuentran transitando un camino de redefinición de sus vínculos con los distintos grupos sociales y esta circunstancia excede al ya de por sí significativo proceso de ampliación de la escolaridad, como procesos social de envergadura. Se trata de un camino abierto ante las disyuntivas de la igualdad como premisa en la relación entre los actores sociales y el Estado; pero su suerte no está sólo en manos de las políticas educativas y de sus agentes gubernamentales. Las distancias entre la definición e implementación de políticas por un lado, y el efectivo disfrute y ejercicio de derechos por parte de los sujetos y los colectivos sociales por otro, están talladas por las dinámicas de construcción social y cultural que conllevan los grandes procesos de integración social y conformación de ciudadanía.

Resulta fundamental considerar los modos en que las dinámicas del contexto y la incidencia de otras políticas del mismo Estado, conforman escenarios en los que los jóvenes viven y construyen su escolaridad. Las contradicciones entre la promesa educativa y las políticas territoriales y de seguridad a las que hemos aludido constituyen nudos de extrema gravedad en el camino de la escolarización de los jóvenes de barrios populares.

Por otro lado, los sujetos en las instituciones tienen otras de las llaves más importantes, ya que los procesos educativos, no transcurren por fuera de las relaciones educativas que están en el corazón de la institucionalidad escolar; por el contrario la “inclusión educativa” se resuelve sustantivamente en esas relaciones y vínculos, y es allí donde pueden encontrar o no resonancias, las transmisiones culturales, la constitución de las tramas colectivas y la gestación de nuevos lugares a ser apropiados y subjetivamente resignificados por los “nuevos”.

Estos *posicionamientos* aparecen como entramados de significados y prácticas *con efectos*, es decir configuradores de las acciones desplegadas frente a situaciones y problemas del alumnado. Son formas de apresar, pararse y responder a los jóvenes en la escuela, sus demandas y las problemáticas emergentes que operan como matrices configuradoras de lo que se ofrece y lo que se niega en la escuela y modula directamente las formas en que los actores adultos encaran las situaciones que les toca llevar adelante o resolver.

En tanto que las leyes y las instituciones constituyen formaciones históricas complejas, profundamente atravesadas por los procesos y posicionamientos de la sociedad y de la época, es necesario reconocer la envergadura y la complejidad de un proceso cuyos horizontes están aún por edificarse y en el que si bien la direccionalidad política corresponde a las políticas educativas y su gobierno, la congruencia del conjunto de las políticas estatales, el acompañamiento de la sociedad, de los actores educativos, de las familias y las comunidades es irremplazable. Políticas públicas y prácticas colectivas están convocadas a producir las redefiniciones necesarias y urgentes en el caso de Córdoba, a fin de abrir curso a las dinámicas instituyentes que demanda la inclusión educativa de los jóvenes.

## Bibliografía

Avila, Olga Silvia, Andrea Martino y Marisa Muchiut (2010). *Escuela secundaria, universalización y desafíos de la heterogeneidad*. 2do. Congreso Nacional y 1er Encuentro Internacional de Psicología Institucional. Universidad Nacional de Salta. 12,13 y 14 de agosto.

Avila, Olga Silvia (2012) *Igualdad y educación: sujetos, instituciones y prácticas en tiempos de transformaciones sociales*. Cuadernos de Educación. Publicación del Área Educación del Centro de Investigaciones “María Saleme de Burnichón”. FFyH. UNC.

(2009) *Discusiones acerca de la obligatoriedad. Desafíos para incluir*. Revista Hoy la Universidad. Año I. N°2. Córdoba, Editorial de la UNC.

Bermúdez, Natalia y María Elena Previtali (coord.)(2014) *Merodear la ciudad. Miradas antropológicas sobre espacio urbano e “inseguridad” en Córdoba*. Ediciones IDACOR. Universidad Nacional de Córdoba

Carli, Sandra (2006). *Los dilemas de la transmisión en el marco de la alteración de las diferencias intergeneracionales*. Exposición Diplomatura Superior en Gestión Educativa Flacso. Publicación virtual.

Castro, Alejandra y Silvia Kravetz (2012). *Notas sobre inclusión y obligatoriedad en la escuela secundaria argentina*. Artigos. Publicación de Políticas educativas, Porto Alegre, Vol.6,N°1.

Diker, Gabriela (2009). ¿Qué hay de nuevo en las nuevas infancias? Colección 25 años, 25 libros. Vol. 23. Ed. Biblioteca Nacional y Universidad General Sarmiento.

Fogolino, Ana María; Falconi, Octavio y Eduardo López Molina (2008). *Una aproximación a la construcción de la experiencia escolar de adolescentes y jóvenes de grupos sociales urbanos en condiciones de pobreza en Córdoba*. en Cuadernos de Educación. FFYH. UNC. Año VI N°6, julio. Publicación del Area de Educación del Centro de Investigaciones “María Saleme de Burnichón” FFyH. UNC.

Hathazy, P. (2014). De la “seguridad ciudadana” a la “seguridad pública” en democracia: Juristas, políticos y policías en la construcción de las políticas de seguridad en Córdoba. *Cuestiones de Sociología, n° 10, 2014*. Recuperado de: <http://www.cuestionessociologia.fahce.unlp.edu.ar/article/view/CSn10a13>

Jelin, Elizabeth, Sergio Caggiano y Laura Mombello (comp.)(2011) *Por los derechos. Mujeres y hombres en la acción colectiva*. 1ra ed. Bs.As. Ides-Trilce.

Kaplan, Carina y Claudia C. Bracchi (comp.). 2013.-*Imágenes y discursos sobre los jóvenes* 1a ed. - La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Martino, Andrea (2014). *Quiebres y puntos críticos en los primeros años de la escuela secundaria*. En Avila (comp.) *Instituciones, sujetos y transformaciones sociales. Investigaciones educativas en tiempos de transformaciones sociales* (en prensa).

Southwell, Myrian (2008) *Hacer escuela con palabras: directores de escuela media frente a la desigualdad*. Archivos de Ciencias de la Educación (4ta. Época) Disponible en: [http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art\\_revistas/pr.3174/p](http://www.fuentesmemoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.3174/p)

Swampa, Maristella (2008). *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*. , Bs As. Ed. Siglo XXI

Terigi, Flavia (2009). *Las trayectorias escolares: del problema individual al desafío de la política educativa*. Ministerio de Educación. Proyecto hemisférico Elaboración de políticas y estrategias para la prevención del fracaso escolar <http://repositorio.educacion.gov.ar:8080/dspace/handle/123456789/95429>

Tecco, Claudio y Silvana Fenández. (2008) Espacios urbanos estigmatizados, segregación residencial y agenda pública local. *Revista Administración Pública y Sociedad* Nr. 16, IIFAP, UNC, Valdés, Estela. (2007) Fragmentación y segregación urbana. Aportes teóricos para el análisis de casos en la ciudad de Córdoba.

# **El derecho a la educación secundaria obligatoria: políticas educativas y acciones concretas desde la dirección escolar. El caso de una escuela cordobesa**

**Dra. María Cecilia Bocchio**

CONICET

CIFYH- UNC

Cátedra Política Educativa y Legislación Escolar

mcbocchio@gmail.com

**Eje Temático:** Políticas Sociales: Viejos y nuevos derechos

## **Resumen**

La presente ponencia recupera los aportes de una investigación en curso que aborda las políticas de universalización de la escolaridad secundaria obligatoria y los procesos de regulación de la gestión escolar (Barroso, 2006) en escuelas públicas de la Ciudad de Córdoba.

Desde las contribuciones de Ball (et al., 2012) sostenemos que las políticas no son implementadas linealmente, esto significa reconocer el papel fundamental que desempeñan los actores escolares en la traducción y en la “puesta en acto” o *enactment* de las políticas educativas. Específicamente nos centramos en el trabajo de traducción que desarrolla la dirección escolar y un conjunto de actores en una suerte de tercer espacio entre las políticas educativas y la práctica de la gestión escolar.

La “puesta en acto” de un conjunto de políticas educativas es aquello que nos importa analizar. El análisis se focaliza en la descripción de un Sistema de Acción Concreto (Friedberg, 1995) desarrollado a partir de tres acciones políticas y su “puesta en acto”: el Plan de Mejora Institucional; la creación del cargo de coordinador escolar y la resolución provincial que permite a los alumnos pasar de año adeudando tres materias. Los avances en la investigación indican que la acción colectiva situacionalmente construida dota de un sentido a las tres políticas citadas y cimienta condiciones organizacionales para elevar los niveles de promoción escolar del alumnado, y garantizar el derecho a la educación de los alumnos.

## **Introducción**

En Argentina desde el año 2006 la escolaridad secundaria es obligatoria hasta su culminación. La ampliación de la escolaridad supone que nuevos alumnos, históricamente excluidos del sistema educativo, ingresen a la escuela secundaria; constituyéndose, en su mayoría, en la primera generación familiar en obtener esta titulación.

La investigación toma lugar en una escuela secundaria ubicada en una Ciudad-barrio construida en 2005 por el gobierno de Córdoba para erradicar siete asentamientos. La complejidad que adquiere el emplazamiento territorial de esta escuela es mediada por las desfavorables condiciones sociales, económicas y culturales que caracterizan a la población. Sin embargo, los avances de la investigación en curso indican que la acción organizada (Friedberg, 1995), situacionalmente

construida por directivos y docentes propicia las condiciones objetivas para el cumplimiento de la escolaridad obligatoria, hecho que se manifiesta en el sostenido incremento de los egresados.

Esta ponencia se organiza a partir de introducir las notas teórico-metodológicas de la investigación en curso, seguidamente presentamos las tres políticas educativas en consideración, y damos cuenta de cómo se promueve la articulación de las mismas en una escuela secundaria cordobesa. Finalmente sintetizamos los aportes del Sistema de Acción Concreto (Friedberg, 1995) construido en la escuela secundaria para incrementar el nivel de promoción escolar y regular el derecho a la educación.

## 1. Notas teórico-metodológicas

En este trabajo se presentan avances de una investigación en curso que tiene por objetivo abordar las políticas de universalización de la escolaridad secundaria obligatoria y analizar los procesos de regulación de la gestión escolar en escuelas públicas de la Ciudad de Córdoba.<sup>1</sup> Partimos del reconocimiento de que el director o el equipo directivo se encuentra imbricado en múltiples y complejos procesos de regulación institucional y situacional (Barroso, 2006), que se contextualizan en dinámicas de fragmentación urbana y escolar (Del Cueto, 2002; Tenti Fanfani, 2003; Tiramonti, 2004; Terigi & Perazza, 2010; Grinberg et al., 2013). El territorio escolar se constituye en un elemento importante para comprender situacionalmente las características que asume la escolaridad secundaria, y a su vez en un elemento que posibilita problematizar y desnaturalizar la micropolítica escolar y los efectos (Ball, 2002) que suscita en los sujetos de la educación.

La propuesta de investigación se encuadra dentro de un estudio cualitativo. Se trabaja desde un enfoque etnográfico se utilizando la observación y la descripción del cotidiano escolar y de los espacios institucionales (Ball et al., 2012). Además se realizan entrevistas en profundidad a los directores escolares/ equipos directivos, docentes, miembros del gabinete psicopedagógico y alumnos. Entre las fuentes secundarias se analizan los documentos oficiales enmarcados en la escolaridad secundaria obligatoria.

Las bases teórico-metodológicas en que se basa la investigación recuperan los aportes de Stephen Ball para el análisis de la trayectoria de la política o ciclos de la política (Policy Cycle Approach). Se parte del reconocimiento de que las políticas no pueden entenderse como algo unificado, que impone un modo de hacer, sino como un todo complejo, cuya regulación depende de una pluralidad de sujetos que “ponen en acto” las políticas educativas.

A lo largo de una vasta producción Stephen Ball aporta un dispositivo heurístico que permite identificar y analizar las diferentes arenas de actividad social y discursiva que operan articuladamente en la formación del discurso, del texto de la política, en su traducción en la práctica de las instituciones y en los efectos que promueven sobre los sujetos. Se trata entonces de un proceso, es decir, algo en curso, interaccional e inestable, posible de ser interpretado sólo desde un esquema flexible y dinámico para otorgar sentido a las políticas. Esta comunicación se focaliza en el contexto de la práctica porque es allí, donde Ball sostiene que las políticas se representan, se ponen en acto en el “espacio” de las escuelas. Concretamente en este “espacio”, Ball et al., (2012) plantean el uso del, ya mencionado, concepto de “*enactment*”. Se parte de la premisa de que las políticas, en líneas generales, no expresan concretamente qué deben hacer las escuelas sino que crean circunstancias donde, si bien el margen de opciones seleccionables es reducido, se determinan los objetivos y/o negocian los resultados esperados.

---

1 Investigación desarrollada como becaria posdoctoral CONICET. Dirigida por la Dra. Estela Miranda y la Dra. Silvia Grinberg. Esta investigación se articula con dos proyectos. El primero titulado: “Procesos de regulación posburocrática. Sus efectos en la gestión institucional y en el trabajo de los profesores, en el nivel medio y superior universitario” (SeCyT-UNC) dirigido por la Dra. Miranda y el segundo denominado: “La escuela en la periferia metropolitana: escolarización, pobreza y degradación ambiental en José León Suárez” (PIP-CONICET) dirigido por la Dra. Grinberg.

*“Las políticas en la práctica no existen individualmente y no son enacted en las escuelas por separado una de la otra, a pesar de la tendencia de la mayoría de la investigación educativa a tratarlas como si así lo hicieran. Por el contrario, las políticas a nivel institucional son complejamente interrelacionadas y pueden dominar o sub-dominar dentro de estas relaciones. Aún mejor, al interior de las escuelas, las políticas en muchos casos son compuestos ingeniosos, a veces torpes y destartados, construcciones que son entidades sintéticas inestables”* (Ball et al., 2011, p.1).

Ball et al. (2012), parafrasea a Foucault, quien define a la política como una economía de discurso de verdad que sintetiza procesos de *interacción* y *acomodación* que acontecen entre las políticas impuestas por el gobierno y la historia institucional, donde cobra relevancia el trabajo de *interpretación* y *traducción* que los actores efectúan. Los autores refieren a la interpretación y traducción del siguiente modo:

*“La interpretación se relaciona con el lenguaje de la política, mientras que la traducción se aproxima más al lenguaje de la práctica. La traducción es una suerte de tercer espacio entre la política y la práctica, es el proceso iterativo de producción de textos institucionales y de ponerlos en acción, literalmente “enacting” la política” usando tácticas que incluyen reuniones, charlas, planes, eventos, así como producir artefactos y pedir prestadas ideas y prácticas a otras escuelas”* (Ball et al., 2012, p. 45).

El centro de atención de las investigaciones desarrolladas por Ball y equipo se focalizan en entender y documentar los mecanismos por los cuales las escuelas ponen en acto las políticas. Esto supone tornar visibles las prácticas donde se construyen los márgenes de decisión que el texto político delega a los actores escolares, márgenes que son concretados en función de las especificidades que definen situadamente a cada escuelas.

De modo complementario a los aportes teórico-metodológicos de la sociología política planteada por Ball, la sociología de la acción de Friedberg (1995) nos posibilita cuestionar a las organizaciones escolares. El autor parte de poner en tela de juicio tres premisas fundamentales de la perspectiva clásica de las organizaciones: (a) la racionalidad clara y transparente del comportamiento organizacional; (b) la concepción de organización como un todo coherente y unificado, estructurado de acuerdo con fines predeterminados y fijos; (c) la existencia de fronteras organizacionales claras que permiten distinguir el interior y el exterior/medio ambiente de la organización. Ante las desmitificaciones planteadas acerca de la perspectiva clásica de las organizaciones, Friedberg postula el nacimiento de un nuevo modelo de racionalidad limitada y relativa que sustituye el concepto de organización como una estructura fija por el concepto de *acción organizada*. Desde el concepto de acción organizada, el autor desarrolla un modelo teórico de organización concebido como un proceso de naturaleza política por el cual los actores, a través de dinámicas estratégicas estabilizan sus relaciones e interdependencia para construir y organizar los espacios de acción.

Los espacios de acción concretizados se definen desde una segunda categoría central: **Sistema de Acción Concreto** (SAC). A partir de este concepto refiere a la interacción estratégica de los actores, como un factor que contribuye al proceso de regulación del sistema. El autor define SAC como “estructuras de acción colectiva por las cuales son organizados los espacios de acción, es decir, son construidos y perpetuados los órdenes locales gracias a los cuales los actores estabilizan el accionar” (p. 11).

El SAC es siempre contingente (con respecto a las características del contexto), arbitrario y problemático. Por tanto, nos encontramos ante un campo de análisis que se inscribe en una concepción política de la acción social, que se basa en las relaciones de poder fundadas en juegos de intereses,

conflicto y negociación. En este sentido se interroga acerca de la naturaleza de los mecanismos que estabilizan los procesos de negociación que ocurren en un SAC, a través de los cuales se construye la acción colectiva. Estos procesos demandan tres cuestiones fundamentales: (a) Banalizar las organizaciones como contextos de acción, ya que la misma no es más que un contexto de acción entre otros; (b) Analizar los procesos de organización a través de los cuales son determinadas las interacciones estratégicas de los actores; (c) Analizar los efectos sobre los comportamientos empíricos de los actores desde los mecanismos, artefactos y dispositivos sociales, es decir tornando concreta la acción organizada, y a sus efectos analizables empíricamente.

Las contribuciones de Ball y Friedberg colocan en el centro del debate que el núcleo problemático de las políticas se localiza en la interpretación institucional que los actores escolares desarrollan de estas regulaciones, las cuales en contexto escolar se articulan a un conjunto de prácticas que otorgan sentido a la puesta en acto. Como los autores lo explican, los márgenes de autonomía y la acción estratégica de los actores operan conjuntamente. En el apartado siguiente presentamos algunas de las políticas educativas nacionales y provinciales orientadas a garantizar la escolaridad secundaria obligatoria que se articulan en la investigación en curso.

## **2. Algunas políticas educativas impulsadas a nivel nacional y en la provincia de Córdoba**

Las nuevas normativas que regulan la escolaridad secundaria se encuadran en el paradigma de universalización del nivel de enseñanza. La Ley de Educación Nacional (N° 26026/06) y el Plan Nacional de Educación Obligatoria se focalizan en extender, mejorar y garantizar la obligatoriedad de la educación secundaria en sus diferentes modalidades, en todo el país. Entre las principales acciones promovidas y financiadas por el Ministerio de Educación Nacional se destacan los Planes de Mejora Jurisdiccionales y los Planes de Mejora Institucionales. Estos planes son presentados como una oportunidad de construcción conjunta que integre las políticas nacionales, provinciales y locales. La ejecución de estos planes se inició en 2006 con la Educación Técnica Profesional, de modo que con la incorporación de las secundarias comunes en 2010 se completa este proceso que busca mejorar la calidad de la enseñanza y las trayectorias educativas.

Los Planes de Mejora Jurisdiccionales se plantean como una herramienta estratégica para definir metas a corto y mediano plazo ligadas al cumplimiento del Plan Nacional de Educación Obligatoria. En tanto los Planes de Mejora Institucional tienen como ámbito de definición y acción todas las escuelas secundarias del país, de enseñanza común y modalidades. Según la matrícula de cada escuela, los Planes de Mejora Institucionales permiten asignar horas institucionales para el desarrollo de las actividades previstas, además de otorgar un monto para los gastos operativos que dichas acciones requieren. Aportan al pago de sueldos de docentes que trabajan fuera del horario de clases (tutorías académicas y de orientación, clases de apoyo y espacios formativos fuera de clase) y recursos para que las escuelas puedan organizar viajes y visitas, brindar viandas y refrigerios, adquirir materiales didácticos, herramientas, útiles, insumos informáticos, material audiovisual, entre otros.

Pinkasz (2013) estudia los Planes de Mejora Jurisdiccional (PMJ) y los Planes de Mejora Institucionales (PMI) para la escuela secundaria en las provincias de Buenos Aires y Córdoba. Sostiene que en ambas provincias se realizaron importantes avances en la definición de normativas para la reorganización institucional y la provisión de recursos para ampliar y variar el tiempo y el formato pedagógico en las escuelas. Se promueve así la variación de aspectos centrales del régimen académico, entre ellos: ingreso, asistencia, acreditación, el diseño de una pluralidad recorridos curriculares particulares en una o varias asignaturas para estudiantes en distintas situaciones, como



por ejemplo, los que se incorporan una vez iniciado el ciclo lectivo, los que interrumpen la escolaridad por lapsos diversos, los que suspenden la promoción al año siguiente hasta resolver acreditaciones pendientes y aquellos que cursan algunas asignaturas por modalidades semi-presenciales. En tanto, para los profesores las competencias en juego frente a un curso varían cuando en lugar de una clase tradicional están frente a una clase de apoyo, o a una tutoría disciplinar con alumnos con diferentes niveles de conocimiento y necesidades no subordinadas al formato de una clase clásica. Lo dicho supone movilizar una serie de recursos que están, de manera variable, en el repertorio de capacidades institucionales y profesionales de los establecimientos y cuyo despliegue estaría alterando los equilibrios y formas históricas de organización escolar. Para el caso de la provincia de Córdoba, el estudio de Pinkasz explica que esta jurisdicción modificó requisitos para la promoción de las asignaturas previas y creó nuevas figuras escolares en los establecimientos escolares para acompañar los cambios propuestos. Entre las principales transformaciones se destacan:

- Que los alumnos pasen de año con tres materias adeudadas (antes eran dos). Acción regulada por resolución 0010/10, 11 de febrero de 2010 de la Dirección General de Enseñanza Media dependiente de Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba;
- Transformaciones curriculares en la escuela secundaria;
- La trimestralización de la evaluación del alumnado, hecho que significó que el año académico pase a estar dividido en tres con el objetivo de promover un mayor control y seguimiento de los profesores, padres y alumnos del proceso de enseñanza-aprendizaje;
- La creación de (266) cargos de coordinadores de curso para la escuela secundaria, cargo regulado en el artículo n° 113 de la Ley Provincial de Educación 9870 sancionada el 15 de diciembre de 2010.

225

En Córdoba la propuesta del Ministerio de Educación para que los alumnos pasen de año adeudando las tres materias posee cuatro componentes:

1. El alumno debe presentarse a rendir –aunque con aplazo– en el turno febrero-marzo al menos en una de las tres materias que se llevan como previas.
2. El padre, madre o tutor debe firmar un acta compromiso que responsabilice el cumplimiento de un plan de trabajo.
3. Se deberá cumplimentar durante el año un plan de trabajo en al menos una de las tres materias previas que elaborará el profesor de la disciplina. Ese plan consistirá en la entrega de dos trabajos prácticos por trimestre que el profesor evaluará.
4. Si al finalizar el año el alumno aprueba cinco de esos seis trabajos prácticos, podrá rendir el coloquio de la materia en el turno de diciembre. Si no, tendrá que rendirla directamente en febrero-marzo ante un tribunal.

El conjunto de acciones promovidas por el Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba se enmarcan en un conjunto de acuerdos definidos a nivel del Consejo Federal de Educación, hecho que da cuenta de algunos esfuerzos por promover

la articulación entre las políticas educativas nacionales y provinciales. El conjunto de normativas citadas marcan que el norte a seguir por la escuela secundaria se debe basar en la construcción de condiciones pedagógicas para mejorar la trayectoria escolar del alumnado a través de nuevas y variadas estrategias pedagógicas que incluyen diversos aspectos como reformas curriculares, la redefinición del régimen académico, nuevas estrategias de evaluación y la valorización de la función tutorial.

### 3. La articulación de políticas educativas en una escuela secundaria cordobesa

En la escuela secundaria donde se contextualiza la investigación en curso confluyen las políticas educativas recuperadas en el apartado anterior: el PMI, la promoción de año escolar de alumnos que adeudan tres materias y además, la escuela posee el cargo de coordinador de curso. Para este apartado del trabajo se recupera la palabra del actual director de la escuela con el propósito de reconstruir el Sistema de Acción Concreto (SAC) diseñado para poner en acto de las políticas educativas mencionadas.

#### 3.1 “Llega el Plan de Mejora Institucional”

Este plan nacional se presenta en el discurso del director como parte de una secuencia de programas que se van sucediendo uno a otro. Siendo el rasgo particular del PMI el agrupamiento de las escuelas por zonas geográficas a las que se les asigna un Asistente Técnico Territorial que coordina el diseño y ejecución del plan que cada escuela debe construir acorde a las problemáticas detectadas entre docentes y directivos.

226

Cada escuela recibe un monto de dinero para gastos corrientes vinculados al plan y además a través de PMI el Ministerio de Educación de la Nación paga el cargo de docente tutor conforme a la cantidad de alumnos que la escuela posea. De este modo lo describe el director al Plan en cuestión:

*“Primero fue PROMSE, PROMEDU y Plan de Mejora se llama ahora. Hay un referente de la Nación acá en Córdoba, hay varios mejor dicho, cada referente tiene un grupito de escuelas. Se llama Asistente Técnico Territorial. Entonces la escuela hace un proyecto, un plan de mejora y lo presenta al Asistente Técnico que es el que lo eleva a la Nación, previa revisión de la inspectora. Si es aprobado hay unos fondos que aporta Nación para gastos operativos, que tienen que tener relación con el plan, no puede ser cualquier tipo de gastos. No puede ser para tiza o arreglar una cerradura, tiene que ver con el plan. Y hay otro fondo que va asignado a los docentes tutores, nosotros tenemos 24 horas asignadas a los espacios de tutorías. Nosotros la manejamos así 12 horas para el turno tarde y 12 horas para el turno mañana, Esas 12 horas las dividimos en 4 disciplinas: 3 matemática, 3 lengua, 3 ciencias naturales y 3 de sociales por turno. Tenemos un tutor para matemática por la mañana y otro por la tarde, un tutor para sociales que trabaja historia, sociología, antropología, formación para la vida y el trabajo; el de naturales trabaja, física química y biología”. (...) PMI nos dan 5000\$ que tampoco es mucho, hace tres años era eso y sigue igual, al año pasado compré dos cajas de resmas de hojas, afiches, fibrones y nada más. Para los tutores que están por Plan de Mejora, lo que nos bajan es que sea de la escuela preferentemente. Nosotros tenemos uno que no es, la de Lengua porque la profe renunció. El dinero viene por Nación y no viene regularmente todos los meses, sino cada 3 o 4 y es difícil que la gente trabaje sin cobrar. En el caso de Lengua cuando nos quedamos sin tutora de la casa hici-*

*mos una convocatoria, esa profe viene a las reuniones de profes. En la convocatoria el profe debe presentar curriculum y un proyecto que es evaluado por la escuela y por el Asistente Técnico Territorial” (Primera entrevista director, p.1).*

El pago del salario al docente tutor constituye un aporte sustancial en contraste con los 5000 \$ para la compra de recursos. El tutor se instituye como un nuevo actor escolar que posibilita fortalecer el proceso de enseñanza-aprendizaje. Conforme a la cantidad de horas de tutorías disponibles en esta escuela se dividió ese tiempo en turno mañana y tarde, y en áreas disciplinares que abarcan la mayoría de los espacios curriculares.

### **3.2 La coordinadora de curso**

El cargo de coordinador de curso es referido con relevancia en el marco de la Ley Provincial de Educación, como una estrategia ante el problema de repitencia escolar, y para promover acciones de acompañamiento a las trayectorias escolares de los alumnos. En la asignación de este cargo existe la posibilidad de que cada escuela “use” ese docente conforme a una determinada estrategia. En la escuela bajo estudio la designación de la coordinadora siguió los siguientes parámetros:

*“Lo que hemos hechos nosotros, tomando el cargo de coordinadora de curso, un cargo creado por el gobierno anterior y que cada escuela le daba el perfil que quería. El perfil de coordinadora que se pensó es para que trabaje con el gabinete psicopedagógico, entonces constantemente están detectando casos. Si en un curso vemos que a tantos alumnos les está yendo mal con tal materia el docente se comunica con la coordinadora y se le pide al alumno que venga a la tutora y en muchos casos, es el mismo profe de aula que el de tutoría. La coordinadora hace una nota, pide a los padres que vengan a la escuela y se los compromete a que el alumno venga a tutoría y levante la nota. Tenemos alumnos temporarios y hemos detectado algunos que les va bien y vienen lo mismo para no bajar la nota. Tenemos una coordinadora, depende de la cantidad de alumnos. Ella es docente de la casa, hace 4 o 5 años que esta el cargo y es profe de algunas materias” (Primera entrevista director, p.2).*

227

El perfil de coordinador de curso construido se caracteriza por ser un “puente” entre los docentes, padres, directivos y alumnos. Su accionar permite desarrollar dinámicas de trabajo conjunto y detectar situaciones problemáticas. La coordinadora posee además la totalidad de sus horas cátedras concentradas en la escuela, hecho que le posibilita tener un contacto permanente con los alumnos.

### **3.3 La coordinadora de curso y la “tercer materia”**

En los dos apartados anteriores hemos referido al Plan de Mejora Institucional que financia el salario de los docentes tutores (primera política en consideración). y al cargo de coordinador de curso financiado por el gobierno provincial (segunda política en consideración). Estos dos componentes se articulan para promover una estrategia de “recursado” de una de las tres materias previas que le ha posibilitado al alumno pasar de año (tercera política en consideración). La coordinadora

de curso es quien articula el trabajo de los tutores y organiza los horarios de tutoría que son en contraturno con el cursado regular. De esta forma el director refiere a la modalidad de trabajado:

[Refiriendo al PMI] *“Lo que le hemos sumado es el trabajo sobre la tercera materia previa que definió el Ministerio de Educación de Córdoba. El chico pasa con las tres previas, pero se tiene que haber presentado a rendir y le tiene que haber ido mal. El chico tiene que presentarse sino no pasa de año. El problema es que los chicos se presentan a rendir para el sacarse el 1. La reglamentación dice que se tiene que presentar en una de las tres, pero nosotros acá les decimos que se presentan en las tres y que traten de no quedarse con materias para evitar la especulación. Nos pasaba que los chicos elegían la materia y disponíamos el día para que el profesor atendiera a los chicos y definieran los trabajos prácticos que son 6, de los cuales deberían aprobar 5. En número redondo de 7 chicos llegaban al coloquio 3 o 4 que eran los que cumplían con los trabajos prácticos. Buscándole la vuelta con el vice y la coordinadora de curso, y este va ser el segundo año que lo implementamos, lo que hacemos con los chicos que pasan con tres previas es que elijan una materia de las que haya espacio de tutoría en la escuela y que haga un cursado. Es decir, que no venga solo a entregar el trabajo práctico. Como tienen que firmar un acta de compromiso lo que hicimos fue modificar un poquito el texto sin salirnos de lo determinado, pero agregando que el alumno y su tutor se comprometen a asistir durante todo el año al espacio de tutoría y cumplir con los 6 trabajos prácticos”* (Primera entrevista director, p.2).

La estrategia desarrollada se cimienta en la escasa eficacia de la modalidad de trabajos prácticos como única instancia de trabajo entre el alumno y el tutor. Para revertir esta situación se hace que el alumno recurre la materia en el espacio de tutoría. Esta acción es mediada por la firma de un acta de compromiso. Es interesante la acción de modificar “sutilmente” el acta de compromiso diseñada por Ministerio de Educación provincial, para regular que además de realizar los trabajos prácticos el alumno deba asistir a las tutorías. Esta modalidad de trabajo se viene sosteniendo desde hace dos años y los resultados en materia de promoción escolar están mejorando notablemente. Así lo manifiesta el director:

*“Con este procedimiento saltamos de tres chicos que iban al coloquio a 15. Este año lo volvimos a implementar hay 52 chicos con tres previas que están arrancando ahora la tutoría. El problema está en controlar la asistencia, lo que hicimos es comprar más de las de educación física que tienen un formato específico y se las damos al tutor para que tome asistencia. Y así vamos controlando, llamamos a los padres. Esperemos que este año lleguen más que al año pasado. Ahora renunció una profe de sociales y por eso estamos con menos horas de tutorías, entonces ya hablé con el Asistente Técnico Territorial, hemos detectado que son muchos los alumnos que deben rendir matemática. Entonces queremos pasar esas tres horas de sociales para matemática y poner un tutor que tenga como perfil informática para que pueda atender también a las materias de la especialidad. Tenemos que reescribir para este año el plan de mejora, tenemos varios borradores ya para pulir”* (Primera entrevista director, p.2).

Es factible reconocer una iniciativa que saca provecho de los recursos que disponen del Plan de Mejora Institucional y que posibilita generar nuevas dinámicas de atención de las necesidades educativas del alumnado. Importa resaltar la articulación que existe entre el trabajo de la coordi-

nadora de curso, los profesores y los tutores en la detección problemas en el rendimiento escolar. En consecuencia la comunicación permanente y el trabajo conjunto posibilitan identificar y trabajar sobre los problemas emergentes. El director permanentemente busca explicar cómo trabajan en la escuela las diferentes políticas, refiriendo a las estrategias situacionalmente construidas para apropiarse de los diferentes recursos que les proveen.

#### **4. Notas conclusivas: Un SAC para regular el derecho a la educación**

Como Ball y equipo (2011) lo explican las políticas educativas en las escuelas devienen en compuestos ingeniosos y adquiere una configuración específica que da cuenta de los márgenes de autonomía construidos por los actores escolares para traducir las políticas y ponerlas en acto, estos márgenes posibilitan incluso “transformar sutilmente” el texto político que diseña el Ministerio de Educación cordobés. El espacio de tutoría funciona en contraturno y tal como el director lo refiere “sin gastos para los alumnos”. El docente opera con la modalidad de una “profesora particular, pero sin la paga privada”, y a través de este espacio el alumno puede mejorar su proceso de aprendizaje haciendo diversas actividades que incluyen hacer la tarea y completar la carpeta, entre otras.

En el SAC investigado es central el trabajo que desempeñan el director, la coordinadora de curso y los tutores. Cada cual tiene responsabilidades específicas que posibilitan coordinar la acción, tomando los recursos que el Plan les provee, pero utilizándolos para responder a demandas específicas de un alumnado que necesita nuevas estrategias pedagógico-didácticas para sostenerse en la escuela secundaria.

La obligatoriedad de la escuela secundaria es un nuevo derecho para un importante porcentaje de chicos y chicas que representan la primera generación familiar en culminar el nivel secundario de enseñanza. En la entrevista, el director caracteriza a las familias de sus alumnos por vivir, en una gran mayoría, en condiciones de hacinamiento, con trabajos precarios y siendo una importante cantidad de los padres beneficiarios de planes sociales. Ante este contexto socio-económico la escuela es un lugar donde una gran mayoría de alumnos desea estar, y la biblioteca es el espacio para que alumno pueda hacer la tarea, buscar información en internet y disponer de algún adulto cerca para realizarle cualquier consulta.

La escuela secundaria de esta Ciudad- barrio está abierta mañana y tarde, y está a disposición de los alumnos. Esta acción podría ser un mero hecho anecdótico sin embargo, considerando el entorno socio-cultural de la escuela, la acción de “abrir las puertas de la escuela” es una demostración de respeto al derecho de los alumnos a aprender en condiciones dignas y saludables.

Como Friedberg (1995) nos recuerda, debemos banalizar las organizaciones escolares para entender que una escuela son sus actores y la coordinación de acciones conjuntas que desarrollan. El SAC contextualizado en la escuela presentada pone en manifiesto un trabajo comprometido con garantizar el derecho a la educación a nuevos alumnos.

Un conjunto de nuevas legislaciones regulan la obligatoriedad de la escuela secundaria y generan condiciones para transformar los modos de regulación del trabajo de viejos actores escolares: profesores y directivos quienes fueron formados para ser docentes de una vieja escuela secundaria para unos pocos, donde la “naturaleza socio-económica de la familia del alumno era el pretexto” (Lomovatte y Kaplan, 2005) para que no terminaran el secundario. Hoy tenemos nuevos derechos y tenemos nuevos alumnos en la escuela secundaria, el SAC investigado es una demostración de lo que puede hacer el profesorado cuando existen las condiciones para apropiarse de las normativas y los recursos que las políticas nacionales y provinciales ponen a disposición de los actores escolares.

Siempre es una alegría transitar una escuela y conocer agentes del Estado comprometidos en la lucha cotidiana contra las desigualdades justas (Dubet, 2005) de los sistemas educativos democráticos y obligatorios; y es inevitable pensar cuantos alumnos continúan siendo expulsados del sistema educativo cuando docentes y directivos sólo consiguen leer las nuevas políticas educativas como sinónimos de “facilismo” que contribuyen a mejorar las estadísticas ministeriales. Los textos políticos y los recursos (siempre escasos) que provee el Ministerio de Educación nacional o provincial son resignificados en la escuela, es imperioso no olvidar que los actores escolares que conforman las organizaciones escolares son quienes poseen la autonomía para otorgarle sentido al derecho a la educación de todos nuestros alumnos.

## Bibliografía

Ball, S. (2002) Textos, discursos y trayectorias de la política: la teoría estratégica. *Revista Páginas*, 2(2 y3), pp. 19-33. (traducción Estela M. Miranda)

Ball, S., Hoskins, K., Maguire, M. & Braun, A. (2011) Taking context seriously: towards explaining policy enactments in the secondary school *Discourse Studies in the Cultural Politics of Education*, 32 (4), pp. 585-596

Barroso, J. (2006). *A regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores*. Lisboa: Educa

Del Cueto, C. (2002) *Fragmentación social y nuevos modelos de socialización: estrategias educativas de las nuevas clases medias* CLACSO. Buenos Aires.

Dubet, F. (2005) *La escuela de las oportunidades. ¿Qué es una escuela justa?* Barcelona: Ed. Gedisa

Friedberg, E. (1995). *O poder e a regra- Dinâmicas da acção organizada*. Lisboa: Instituto Piaget.

Grinberg, S. (Coord) (2013). *La escuela not dead, Dispositivos pedagógicos, territorios y desigualdad*. Río Gallegos: Ediciones UNPA

Llomovatte, S. & Kaplan, C. (2005). *Desigualdad educativa: la naturaleza como pretexto*. Buenos Aires: Noveduc Libros.

Pinkasz, D. (2013) *Los Planes de Mejora Institucional de la Escuela Secundaria*. Informe de Final de consultoría.

Tenti Fanfani, E. (2003) *Educación media para todos. Los desafíos de la democratización del acceso*. Altamira. Buenos Aires.

Terigi, F. & Perazza, R. (2010). Segregación urbana e inclusión educativa de las poblaciones vulnerabilizadas en seis ciudades de América Latina. *Revista Latinoamericana de Educación Comparada*, pp. 45-55.

## Legislaciones consultadas

Ley Provincial de Educación Provincia de Córdoba N° 9870, 15 de diciembre de 2010.

Resolución 0010/10, Dirección General de Enseñanza Media dependiente de Ministerio de Educación de la Provincia de Córdoba, 11 de febrero de 2010.

Plan Nacional de Educación Obligatoria. Ministerio de Educación Secretaría de Educación Subsecretaría de Equidad y Calidad, 28 de mayo de 2009

Ley de Educación Nacional N° 26.206, 14 de diciembre de 2006

# Inasistencias escolares: interpelaciones a la escuela desde la ausencia en las aulas

**Andrea Graciela Martino**

Centro de Investigaciones “María Saleme de Burnichon”,  
Facultad de Filosofía y Humanidades,  
Universidad Nacional de Córdoba.  
Correo Electrónico: andreagmartino@gmail.com

**Eje temático:** Políticas sociales: viejos y nuevos derechos.

## Aproximaciones a la problemática del ausentismo

En las últimas décadas, el Estado ha venido desarrollado políticas tendientes a incrementar los tiempos de escolarización, tanto a través de la extensión del tiempo obligatorio que los niños y jóvenes deben permanecer en la escuela, a través de la bligatoriedad a toda la escuela secundaria, como otras medidas más particulares, por ejemplo la Jornada Extendida en las escuelas primarias y el aumento a 180 días de clase en el calendario escolar. Mientras se producen estos avances en términos de ampliación y democratización del tiempo escolar, se vienen identificando problemas ligados al modo en cómo este tiempo escolar se traduce en aprendizajes efectivos y de cumplimiento de derechos.

232

Es en esta línea, que la cuestión del ausentismo en la escuela secundaria, es un asunto que merece algunas consideraciones puesto que, entendemos, su complejidad en parte es producto de las razones y condiciones que llevan a que un joven falte reiteradamente a la escuela, pero también de las posibilidades y constricciones que actualmente tienen las escuelas y sus agentes para abordarla.

Si bien los avances de la investigación que aquí se presentan remiten a un estudio de caso, interesa mirar la problemática que nos ocupa en una escala más general que nos permita reconstruir aunque sea en forma un tanto embrionaria (y por supuesto no representativa estadísticamente) tendencias al respecto<sup>1</sup>.

- 1.
2. a) En el año 2008, en una institución de gestión estatal en Córdoba Capital, sus preceptores explicaban que “se pierde un 15% de alumnos por año en cada curso por inasistencias”. Al respecto mostraban la siguiente información:
- 3.

4. Curso	5. Cantidad de alumnos	6. Cantidad de alumnos con reincorporaciones <sup>1</sup>
7. 1º año	8. 30	9. 5 alumnos con 1º reincorporación 10. 3 alumnos con 2º reincorporación

<sup>1</sup> La información que se presenta fue obtenida en el marco de prácticas e intervenciones profesionales de asesoramiento y acompañamiento en estas instituciones escolares. A la hora de presentar este trabajo, se solicitó permiso para publicar estos datos a los directivos de las mismas.



11. 2° año	12. 37	13. 12 alumnos con 1° reincorporación 14. 3 alumnos con 2° reincorporación
15. 3° año	16. 32	17. 4 alumnos con 1° reincorporación.

18.

19. Bajas por inasistencias:

20. 1° año: 14 alumnos

21. 2° año: 5 alumnos

22. 3° año: 12 alumnos.

23.

24. b) En una escuela secundaria de gestión estatal de Córdoba Capital, aparecían estos datos sobre el ausentismo en el 2011:

25.

Curso	Cantidad de alumnos	Marzo (Cantidad de inasistencias)	Abril (Cantidad de inasistencias)
1° año	31	18	100
2° año	33	34	85
3° año	30	68	93
4° año	Sin datos	Sin datos	Sin datos
5° año	29	49	107
6° año	25	45	51

Días de clase: 20.

c) En otra institución, también de gestión estatal de la Ciudad de Córdoba, para el año 2013 aparecía el siguiente dato:

1° año del turno tarde con 31 alumnos en el mes de agosto la escuela había contabilizado un total de 412 inasistencias en 20 días de clase.

d) Hacia fines del ciclo lectivo 2013 un reconocido diario cordobés presentaba las mismas tendencias preocupantes sobre el ausentismo. La autora de la nota, una docente, mostraba las siguientes cifras: “Al observar los registros de asistencia de los alumnos, encontramos que un 12 por ciento del total cuya concurrencia ha sido de un 17,3 por ciento del primer trimestre; del 14, 28 por ciento del segundo trimestre con promedios en las asignaturas por debajo de dos. En lo que va del tercer trimestre presencié solo un siete por ciento de clases” (La voz del Interior, 10/11/2013). En otra nota con misma fecha, quien ofrece datos es un inspector de una zona del interior provincial. “Los estudiantes faltan muchísimo. Es un problema importante (...) En su zona, diez alumnos de una escuela de 140 estudiantes están en alto riesgo de quedar libres. Un estudiante por ejemplo, faltó 67 veces en el año. “¿Qué proceso de aprendizaje puede hacer ese chico? ¿Cómo sigue Lengua o Matemática?, se preguntó el inspector” (10/11/2013, La Voz del Interior).

Sin duda, los datos que se han presentado resultan un tanto alarmantes si se mira la ausencia de los chicos en términos de lazo social e institucional y de aprendizajes. Interesa además señalar algo en relación a la información presentada. En los dos primeros casos el dato que la escuela produce se refiere a un dato de la estadística escolar que es la asistencia media. Para quienes no conocen cómo se construye este indicador, la asistencia media es una medida que tiene como unidad el curso, o cada sección de los cursos y no a los estudiantes. Se obtiene a través de la multiplicación entre la cantidad de estudiantes que conforman el curso o sección, la cantidad de inasistencias acumuladas durante un mes por ese grupo, y se lo divide por la cantidad de días de clase. Se trata de una medida que si bien logra reconocer tendencias en la asistencia respecto a cada curso en particular, no puede reconocer e identificar trayectorias escolares individuales. Ello hace que por ejemplo, ante el dato del 1° año con 412 inasistencias acumuladas durante el mes de agosto, resulte imposible conocer quiénes son los estudiantes que han colaborado en la producción de esta cifra y por qué. Este dato abre a una variedad de conjeturas sobre lo que pudo pasar con este curso durante ese mes, pero resulta alarmante ya que nos encontramos con casi un 64 % de inasistencias, o dicho de otro modo, de cada 3 alumnos, faltan 2. Lo que aquí se busca señalar es que no alcanzan las formas instituidas de contabilizar las inasistencias de los chicos<sup>2</sup>, así como las lecturas que de esta información deben poder derivarse.

Por otra parte, es necesario advertir que si bien el ausentismo de los chicos es una problemática de todos los cursos, las cifras del mismo en los primeros años de la escuela secundaria son alarmantes en relación a sostener algún tipo de continuidad en los aprendizajes. En muchos de estos casos, estamos ante estudiantes que son la primera generación en sus familias en alcanzar este nivel, y que tienen fuertes dificultades en el aprendizaje del oficio de alumno<sup>3</sup>, así como en la apropiación de su régimen académico<sup>4</sup>.

Si bien el ausentismo viene siendo una problemática reconocida por muchas escuelas -por lo menos las de gestión estatal- no se han producido aún modalidades específicas que permitan reconocer estadísticamente la magnitud del fenómeno en la escala del sistema educativo, así como generar herramientas de información pertinentes para reconocer e identificar las causas o razones que lo generan.

### **El ausentismo como un problema pedagógico**

En estos últimos años, se viene reconociendo que las ausencias reiteradas de los estudiantes a la escuela, al igual que la repitencia o la excesiva sobreedad, suelen constituirse en la antesala del abandono escolar<sup>5</sup>. El desenganche con la escuela y con lo que ésta representa y ofrece en términos de saberes, experiencias y transmisión se expresa en una acumulación tan excesiva de faltas que lo que está en juego es el sentido mismo de la escuela y de la escolarización para muchos adolescentes.

Desde la perspectiva centrada en las trayectorias escolares, Terigi reconoce el ausentismo de los estudiantes como una de las dificultades sobre las que es necesario desarrollar estrategias

---

2 La asistencia media de los estudiantes en la escuela secundaria no es un dato que aparece en la estadística de la DINIECE, ni tampoco en las estadísticas oficiales de la provincia de Córdoba.

3 Perrenoud (2009<sup>4</sup>ed.) afirma que el triunfo en la escuela requiere de la construcción del oficio de alumno. Ello involucra cuestiones muy diversas como el aprendizaje del currículum oculto, de estrategias en las evaluaciones para obtener buenos resultados. En la escuela se aprende la disciplina, los buenos hábitos, la conformidad intelectual, el sentido común, el compromiso con el trabajo, el afán de excelencia y la habilidad táctica ante las evaluaciones.

4 Se entiende el régimen académico al conjunto de regulaciones sobre la organización de las actividades de los alumnos y sobre las exigencias a las que éstos deben responder (Camilloni, 1991).

5 En este sentido, vale la pena señalar que tanto a nivel nacional como provincial se han implementado Programas tendientes a abordar la problemática del ausentismo por ser considerada la antesala del abandono escolar. Véase a Proyecto para la prevención del Abandono Escolar del Ministerio de Educación de la Nación y el Programa Prevención del Abandono Escolar del Ministerio de Educación de la Pcia. de Córdoba.

pedagógicas e institucionales diversificadas de acuerdo a las causas que están en la base de su producción, desde una perspectiva que busca acercar trayectorias escolares teóricas con trayectorias reales (2007, 2010).

Sin duda, y tal como señala esta autora “no hay un único motivo de ausentismo: se falta a las primeras horas de clase del turno nocturno porque se superponen con el horario de trabajo; se está ausente durante un período prolongado como consecuencia de la maternidad, o de trabajos ocasionales; se abandona temporalmente y luego se retoma la escolaridad, en el marco de una experiencia escolar de baja intensidad signada por inasistencias esporádicas pero numerosas y por una relación tensa con la escuela” (2007). De hecho Terigi propone hablar de “modos de ausentismo” tratando con ello de reconocer la heterogeneidad de situaciones sociales, escolares y vitales que están en la base de esta problemática (2010).

En este sentido, en el trabajo de campo realizado hasta el momento, las llegadas tarde y la faltas en educación física -asignatura que se desarrolla en contraturno- suelen ser una de las principales productoras de inasistencias.

Como se visualiza en el fragmento de entrevista que sigue, el no entender una asignatura o mantener relaciones conflictivas con el profesor también es un motivo que incentiva a los jóvenes a faltar.

*Entrevistadora: ¿Y ustedes faltan mucho a la escuela?*

*Alumna 1: Yo ya tengo la primer reincorporación*

*E: ¿Por qué tenés ya la primera reincorporación?*

*Alumna 1: Por llegar tarde. Falté no más cinco o seis veces. Llego tarde porque a veces salgo muy tarde, porque me levanto tarde y hasta que me baño y como, y a veces el colectivo se demora mucho... Vos tratás de explicarlo y te ponen ausente por llegar tarde igual... es al pedo no más porque tenés la falta...*

*Alumna 2: Yo me llevo matemática porque falté a tres clases seguidas y entonces me perdí... entonces cuando ese día toca matemática falto... me quedo en el camino... ya se que me la llevo...*

También son muy numerosos los casos de adolescentes que se ausentan de la escuela por asumir responsabilidades en la organización de sus hogares, como el cuidado de los hermanos ya sea por cuestiones laborales de los padres, o por alguna enfermedad. En otros relatos la organización cotidiana del grupo familiar aparece ajena a la organización temporal que la escuela instituye.

*Estudiante 1: “...no da”, “no tenía ganas”.*

*Estudiante 2: “...tuve que cuidar a mis hermanos”*

*Estudiante 3: “...todos nos dormimos tarde y nos quedamos dormidos”.*

Terigi indica que el ausentismo es uno de los problemas, aún no resueltos, que signan las trayectorias escolares de muchos adolescentes en la escuela secundaria. Escribe “este asunto enfrenta a las escuelas con una problemática central: la dificultad para garantizar los aprendizajes en condiciones que producen una disminución significativa del tiempo de exposición de los estudiantes a la instrucción y una discontinuidad de la experiencia de aprendizaje” (2007).

Sin embargo, a diferencia de otras problemáticas, como la sobreedad y la repitencia cuya producción se halla en íntima relación con los rasgos de una gramática escolar graduada, anualizada y por niveles, las inasistencias de los estudiantes en la escuela, se derivan de múltiples razones y motivos que no necesariamente tienen que ver con lo que hace o deja de hacer la escuela. Es justamente esto lo que connota al ausentismo de un mayor grado de complejidad a la hora de pensar alternativas pedagógicas e institucionales.

### **Regulaciones y alternativas pedagógicas....**

En este apartado se busca dar cuenta de las regulaciones existentes sobre las inasistencias de los estudiantes en la escuela y cómo éstas se ponen en juego, constriñen y tensionan en muchos casos, las respuestas que los agentes escolares intentan pensar para este problema.

La regulación de la asistencia a clases en la provincia de Córdoba, no ha sido objeto de modificación ni tratamiento. Todavía sigue vigente la Resolución D.E.M.E.S. N° 979/63, la que establece en algunos de sus artículos:

*“Art. 106: El alumno que durante el curso lectivo incurriera en quince inasistencias, justificadas o no, perderá el curso.*

*Art. 107: El alumno comprendido en el artículo anterior podrá ser reincorporado siempre que las tres cuartas partes de sus inasistencias sean justificadas. La reincorporación será otorgada por la dirección juntamente con el voto positivo de la mayoría absoluta de los profesores pertenecientes al curso y división al cual concurre el alumno afectado. Los alumnos comprendidos en el artículo anterior seguirán concurriendo a clase y se computarán las inasistencias, hasta tanto se expida sobre el pedido de reincorporación la dirección del establecimiento. La resolución definitiva deberá producirse en un plazo no mayor de tres días hábiles.*

*Art. 108: El alumno reincorporado por primera vez que incurriera en diez nuevas inasistencias, justificadas o no, perderá nuevamente su condición de regular, si se tratara de inasistencias justificadas y de un alumno de buena conducta y aplicación, el director juntamente con el voto positivo de la mayoría absoluta de los profesores pertenecientes al curso y división al cual concurre el alumno afectado, podrá otorgarle una segunda reincorporación.*

*Art. 109: El alumno reincorporado por segunda vez, que incurra en cinco nuevas inasistencias, justificadas o no, pasará a condición de libre. En todos los casos en que este reglamento exige mayorías de profesores para el tratamiento y resolución de reincorporaciones y sanciones deberá computarse en las mismas el voto del preceptor a cargo del curso y división del alumno afectado”.*

De acuerdo a lo establecido por esta normativa, un estudiante puede acumular 30 inasistencias como máximo a lo largo del ciclo lectivo. Si sobrepasa este límite, pierde su regularidad, y ello significa que debe rendir en calidad de libre todas las asignaturas del curso en que se encuentre inscripto, y si no lo hace, debe repetir.

En los hechos, y tal como se viene poniendo de manifiesto en el trabajo empírico, algunos estudiantes acumulan algo más que treinta inasistencias. Ante estos casos, los preceptores -especialmente pues son la figura institucional a cargo del control de la asistencia de los estudiantes-, a veces en forma solitaria y otras a través de un trabajo colegiado con otras figuras institucionales como los coordinadores de curso, o los propios directivos, estiran hasta donde pueden el sostenimiento de la condición de alumno regular. Es esto lo que se pierde cuando un alumno falta de manera excesiva a la escuela, según lo establece la regulación vigente. Resulta interesante remarcar esto,

pues en general, lo que aparece en un sentido común escolar bastante difundido tanto entre docentes como entre estudiantes, es que cuando un chico queda libre por faltas, queda fuera de la escuela. Sigue siendo alumno de ella, sin embargo lo que perdió es su condición de regularidad.

Otra cuestión que interesa remarcar alude a lo que se considera inasistencia. De acuerdo a la normativa vigente, se señala lo siguiente:

*Art. 101: Considerase inasistencia:*

*a) La falta de concurrencia a la escuela en día de actividad escolar o a los actos oficiales en que éste intervenga*

*b) La ausencia del alumno sin autorización, en cualquiera de las horas de clase, aún cuando haya concurrido a las restantes, sin perjuicio de la sanción correspondiente.*

De acuerdo a ello, la asistencia regular a la escuela se contabiliza por jornada escolar y no por espacio curricular, tal como sí ocurre para la modalidad de adultos. Nuevamente aquí interesa interrogarse sobre un formato escolar y una temporalidad monocrónica que no logra contemplar condiciones subjetivas y sociales y proponer alternativas más flexibles para que los chicos puedan permanecer y aprender en la escuela.

### **Presencias y ausencias en la escuela secundaria...**

Me interesa en este apartado analizar la cuestión de la presencialidad sobre el que descansa la escolarización actual, en su relación con los sectores más vulnerables, así como dialogar y discutir con aquellas posiciones que buscan formas alternativas a la presencialidad.

237

Duschatzky y otros abordan el ausentismo estudiantil interpelando el binomio presencia-ausencia desde el formato escolar instituido en la escuela secundaria. Al respecto escriben que “el modo habitual de entender la presencia-ausencia de los chicos en la escuela distingue a los chicos y la escuela como dos categorías de análisis separadas (...) El dato duro que confirma una presencia o ausencia meramente formal, no da cuenta de una experiencia” (2010). La autora relata la experiencia de una profesora de filosofía que logra captar y potenciar pedagógicamente una práctica presente en los jóvenes que faltaban a la escuela y que consistía en contarse y estar al tanto de lo que había sucedido en clase. Sin duda esta experiencia nos habla de dificultades para asistir a la escuela pero también reconocemos formas de enlaces y enganches con ella o por lo menos con esta profesora, que más allá de las fronteras escolares se ponían en juego. Pero esto no siempre es así. De hecho, algunas investigaciones de cuño local mostraban la soledad y los múltiples desenganches de algunos estudiantes en las escuelas. Al respecto una investigación de corte socioantropológico, realizada en Córdoba sobre las relaciones sociales de los adolescentes en escuelas secundarias de gestión estatal, mostraba -entre otras cosas- la soledad y el quiebre en el lazo institucional de algunos estudiantes que deambulaban por divisiones, turnos y escuelas, como producto de la acumulación de inasistencias, amonestaciones, entre otras. (Servetto S., 2007).

Es real que la presencia física de un adolescente en la escuela no garantice per se aprendizajes y producción de experiencias tal como la define Duschatzky. Sin embargo, considero que la diferencia entre presencia y ausencia remite al orden de la oportunidad. Si los chicos están en la escuela hay oportunidad, posibilidad de que algo suceda, entendiendo que el tiempo escolar es un tiempo potencial para promover experiencias significativas y aprendizajes. Cuando los chicos no están, desde el formato escolar vigente, simple y llanamente no se puede.

La presencialidad es uno de los rasgos que define el formato escolar vigente en el sistema educativo. La presencialidad escolar presupone presencia del estudiante a lo largo de un tiempo en el que se despliegan acciones de enseñanza para posibilitar aprendizajes. Un tiempo de aprendizaje que tiene una duración determinada para cada día, que se organiza y fragmenta a lo largo de la semana en el transcurso de un año lectivo, cuya duración varía según los países. Se supone que la reiteración anual entre los 5 y los 17 años, de esta experiencia temporal posibilita que un niño o joven pueda aprender y pueda acceder a ciertos bienes culturales a través del currículum escolar.

La presencialidad regula y condiciona las formas de enseñanza y las oportunidades de aprendizaje, de acuerdo a una determinada forma de organización del tiempo. Es un fuerte regulador didáctico, pero también es “poderoso en su capacidad de exclusión educativa” (Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años: 2013).

Sin duda, se trata de una forma de entender la presencialidad en la que subyace un principio de parcelación del tiempo de aprendizaje monocrónico. En este sentido, pregunto, podemos pensar en formas de asistencia a la escuela más adecuadas y no excluyentes, de las situaciones de vida de aquellos estudiantes que mantienen vínculos críticos con la educación escolar y con su temporalidad. O para decirlo de otro modo, poner a disposición de los jóvenes los bienes culturales a los que tienen derecho no debería regirse por varias temporalidades.

Gimeno Sacristán distingue entre tiempo escolar y tiempo educativo, señalando que los estudiantes aprenden otras cosas, en otros espacios y momentos de su vida además del destinado a la escuela. Escribe “el tiempo de la escolarización no es el de toda la educación” (2008).

Interesa recuperar esta distinción para preguntarnos: ¿Qué sucede cuando ese tiempo escolar comienza a agujerarse, a llenarse de vacíos y se fragmenta a través del ausentismo? ¿Qué sucede cuando esto ocurre y no existen otras formas complementarias de tiempo educativo que le posibiliten a los niños y jóvenes inscribirse en las tramas de una sociedad como ciudadanos de pleno derecho? Que les permita acceder a los bienes culturales que ha construido la humanidad y a los que tienen pleno derecho? ¿Es posible pensar formas de continuidad y regularidad en los aprendizajes de los estudiantes aún en situaciones de irregularidad de su asistencia a clases?

Interesa sostener estas preguntas para problematizar la presencialidad en relación a los jóvenes de los sectores más vulnerables que son en general quienes menos han construido su oficio de alumno, y cuyas condiciones de vida son las más proclives a producir irregularidad y pérdida de sentido respecto a una cultura escolar que les resulta bastante ajena. Si los jóvenes de estos sectores no asisten a la escuela, pero tampoco a otro tipo de espacios socio educativos ¿Cómo logran encontrarse y apropiarse de los bienes y los códigos de ciudadanía que les permitan en sociedades como la nuestras ser miembros plenos en ellas?

En este sentido se considera que el lugar del Estado es central para el desarrollo de políticas sociales y culturales que en forma complementaria a lo que hacen las escuelas, generen mejores condiciones para la asistencia constante de los jóvenes a ella. Y ello porque se entiende que el tiempo escolar es vital pero también insuficiente en la experiencia formativa de los sujetos, experiencia que ancla y se despliega y configura en otros dispositivos sociales: la familia, los grupos de pares, los clubes, etc.

Desde algunos lugares se enuncian alternativas ligadas a la disminución del tiempo escolar para aquellos estudiantes que tienen una historia de fracaso en la escuela. Se están ensayando nuevos formatos, por ejemplo en Córdoba el Programa de Inclusión y Terminalidad 14-17 (PIT), que propone la flexibilización de la asistencia a tres días a la semana, cuatro horas y se contemplan situaciones como las de alumnas madres o alumnos trabajadores. Sin duda estas son respuestas alentadoras y necesarias que permiten limar muchas de las durezas de un formato escolar que sigue siendo hostil a las condiciones sociales de muchos adolescentes y jóvenes. Sin embargo, junto a

estas medidas, es necesario repensar de qué modo la menor cantidad de tiempo de presencialidad se conjuga con estrategias pedagógico-didácticas potentes para lograr aprendizajes de calidad.

### **Sentidos y temporalidades en la experiencia escolar de algunos adolescentes...**

En una de las entrevistas realizadas a una preceptora durante el 2014, ésta señalaba lo siguiente: “En el 1° B, hay *cinco nenas en peligro por faltas. Milena asistió solo cuatro veces en setiembre... en octubre faltó todo el mes, y en noviembre comenzó a venir bien...*”. Al momento de las entrevistas, Milena no tiene promedio en ninguna asignatura. Frente a la pregunta por tantas inasistencias, señala que ello se debió a la enfermedad de su madre. El año pasado faltó solo dos o tres veces a lo largo del año lectivo, sin embargo este año “*las cosas cambiaron*”, según su propio relato.

Rocío tiene 14 años y está en segundo año del ciclo básico. Tiene una excesiva cantidad de inasistencias. De hecho en el mes de abril del 2014 asistió una semana y media a clases. Ante la pregunta de por qué falta tanto, plantea que “*esta*” escuela no le gusta, que no es para ella. Señala que simplemente falta, que le dice a su padre que ese día no hay clases y que éste le cree o simplemente permite que falte, aún cuando pasa toda una semana sin asistir a la escuela. Pese a sus reiteradas inasistencias, piensa terminar segundo año, levantar los promedios y pedir el pase a otra escuela “*más linda*”, cerca de donde vive una tía.

Si nos detenemos en estos dos casos, encontramos que durante casi un mes y medio estas estudiantes se desengancharon o no pudieron acceder a las explicaciones de sus profesores en las distintas asignaturas que componen el currículum escolar, a las interacciones con sus compañeros y de todas aquellas actividades o propuestas que pudiera hacer la escuela durante ese tiempo. Interesa remarcar aquí la experiencia de la temporalidad que se configura en cotidianos que interpelan el tiempo escolar instituido.

239

En estos casos -y seguramente el de muchos otros- nos encontramos con adolescentes que se desenganchan un tiempo, y luego vuelven. En las entrevistas realizadas con una de ellas lo que sorprendería es que frente a la propia percepción (la del investigador) de una temporalidad sobre lo escolar fragmentada, que seguramente producía efectos en los sentidos sobre la escuela y el aprendizaje, una de estas jovencitas no significaba su ausencia prolongada como un desenganche sino más bien como una interrupción transitoria, de la cual, una vez superadas ciertas dificultades, le permitiría regresar a la escuela. Veamos el siguiente fragmento de entrevista:

*Entrevistador: Faltar casi dos meses es como mucho, me parece a mí.*

*Milena: Sí.*

*Entrevistador: Luego de todo ese tiempo pensaste en dejar la escuela?*

*Milena: No, ni a palos... pero no sabía si en la escuela me iban a recibir de nuevo... Pero en la escuela me recibieron de nuevo, por suerte.*

*Entrevistador: Sí, que bueno... ¿te atrasaste con las materias?*

*Milena: Sí, una banda...*

*Entrevistador: ¿Y cómo vas a hacer con las materias?*

*Milena: Sí, bueno estoy copiando las carpetas y tengo una hermana que me va a ayudar para explicarme lo que no entienda...*

En sus relatos y en el de otros estudiantes que por cuestiones de espacio no se recuperan en este trabajo, la interrupción en la asistencia a clase no es sinónimo de discontinuidad en su proceso escolar, aunque ello implique tensionar la posibilidad misma de permanecer en ella. Los sentidos que construyen los estudiantes sobre su proceso escolar se articulan a una experiencia vital y temporal que aparece más ligada a la idea de intermitencia que de continuidad y por tanto no coincide con la temporalidad regular que establece el sistema educativo.

Ahora bien, cabe preguntarnos cuáles son las relaciones que podemos establecer entre continuidad y temporalidad? La continuidad en la asistencia tal como la prevé el sistema educativo, ¿con qué concepción de tiempo se mantiene? ¿es necesario una continuidad escolar en términos de regularidad, tal como la conocemos hasta ahora, para producir experiencia subjetivante? O ¿es posible pensar en otras formas de regularidad que puedan producir experiencia? ¿qué articulaciones y tensiones es posible pensar entre regularidad, en términos de asistencia a clase, experiencia y lazo institucional y social? Estos son algunos de los interrogantes que el trabajo de campo viene produciendo y que orienta algunas de las indagaciones a futuro.

### **Condiciones y respuestas para el cumplimiento del derecho a la educación escolar...**

Una pregunta que se viene sosteniendo en este último tiempo, es que si la presencialidad es condición para el cumplimiento de derechos educativos en la escuela, ¿cuando la misma se quiebra ante la excesiva inasistencia de lxs estudiantes, de qué manera es posible efectivizarlos desde el actual formato escolar? Interesa sostener esta pregunta, desde el supuesto de que cuando lxs chicos no están en la escuela, por las razones que fuera, la apuesta de inclusión escolar se resiente.

En el trabajo de campo, las acciones relatadas por parte de los preceptores, dan cuenta de un tipo de respuesta institucional que al intentar prevenir la acumulación de inasistencias desde los recursos con los que se cuenta (el cuaderno de comunicados, las llamadas telefónicas, la elaboración de actas compromisos, el pedido de reuniones con las familias), terminan siendo a veces inútiles frente a situaciones familiares/domésticas que necesitan de abordajes complementarios a los que realiza por sí sola la escuela. Esto significa que en el formato vigente de escuela secundaria, los agentes escolares muchas veces se encuentran con constricciones y límites: no existen -por lo menos en la provincia de Córdoba- figuras institucionales que desde la escuela o desde las inspecciones de nivel, puedan articular con la comunidad y con las familias de los estudiantes y llevar adelante un trabajo intersectorial para atender la problemática de la acumulación de inasistencias reiteradas.

El trabajo empírico viene mostrando que el desenganche con la escuela o el mantenimiento de relaciones problemáticas con ella, expresado a través del ausentismo, suele ser leído por las escuelas y el sistema educativo en general, y por la institución estudiada en particular, como una cuestión individual producida por el sujeto y su familia, más que como el producto de una trayectoria escolar en la que se fueron anudando críticamente condiciones pedagógicas de un formato escolar todavía excluyente con historias de vida. El ausentismo de muchos estudiantes es una forma de desenganche institucional en el que suelen estar presentes y/o asociadas experiencias de fracaso, de repitencias y sobriedad, de abandonos temporarios y de una trayectoria escolar bastante inestable en su continuidad.

Si retomamos el relato de Milena planteado en el apartado anterior, si bien la escuela no la deja libre, será su hermana quien le explique y la ponga al día en relación a los contenidos de las distintas asignaturas. La recuperación del tiempo perdido, no forma parte de una estrategia pedagógica a nivel institucional sino de una responsabilidad individual de la estudiante en cuestión.

Una preceptora en una entrevista relató la situación de una adolescente que en el 2013, queda libre por faltas y a la que se le ofrece la posibilidad de buscar y copiar las carpetas de sus compañeros una vez a la semana, para que pueda sostener algún tipo de continuidad y de vínculo con la escuela, y luego rendir todas las asignaturas en las mesas de exámenes de final de año.



Este tipo de respuestas nos sitúa en un lugar de invención pedagógica en relación a cómo abordar la discontinuidad en los aprendizajes de lxs estudiantes y a las resoluciones didácticas y pedagógicas que es necesario imaginar para que los chicxs, finalmente, no solo no queden fuera de la escuela, sino que aprendan y accedan a los bienes culturales a los que tienen derecho.

En el relato de una preceptora, señalaba que lxs estudiantes que más faltan “*no tienen en claro qué lugar debiera ocupar la escuela en su vida*”. Vale la pena sostener este comentario porque tensiona la idea misma de inclusión y de cumplimiento de derechos educativos, al abrir al corazón de ciertos procesos sociales-familiares y subjetivos respecto a la escuela y a la educación: ¿Cuál es el lugar que ocupa la escuela para estos chicos? ¿por qué no ocupa el lugar de importancia que los agentes escolares esperan? ¿y de qué manera es posible construir dicha “importancia” en las vidas de estos jóvenes? O ¿cómo producir sentido para que tenga sentido ir a la escuela?

El ausentismo de los chicxs expresa no solo estos límites, sino también las dificultades para la construcción de sentidos acerca del valor de la educación escolar en sociedades como la nuestra. Es por ello que se considera que la asistencia a clases no puede ser tramitada por la vía del traslado al destinatario de la responsabilidad individual para aprovechar la oportunidad que la “obligatoriedad jurídica” le está brindando (Tiramonti G., 2003). El desafío es de creación de condiciones y posibilidades concretas, institucionales y pedagógicas en distintas escalas del sistema educativo, que les permitan a los estudiantes y sus familias ejercer plenamente sus derechos educativos.

## Bibliografía:

Camilloni Alicia (1991): "Alternativas para el régimen académico". Revista Iglú, 1, Buenos Aires.  
Duschatzky Silvia, Farrán Gabriela, Aguirre Elina (2010): "Escuelas en escena. Una experiencia de pensamiento colectivo". Paidós. Buenos Aires.

Gimeno Sacristán José (2008): "El valor del tiempo en educación". Editorial Morata, España.  
Perrenoud Philippe (2009 4ª edición): "La construcción del éxito y del fracaso escolar. Hacia un análisis del éxito, del fracaso y de las desigualdades como realidades construidas por el sistema escolar", Editorial Morata.

Vanella Liliana y Maldonado Mónica (Editoras) (2013): Programa de Inclusión y Terminalidad de la Educación Secundaria para Jóvenes de 14 a 17 años (PIT) Córdoba, Argentina. Educar en Ciudades, Universidad Nacional de Córdoba y Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia – Unicef.

Servetto Silvia (2007): Jóvenes, cambios de escuelas y procesos de identificación. Reflexiones teóricas sobre la constitución de identidad. Ponencia presentada en las V Jornadas de Investigación en Educación: "Educación y perspectivas: Contribuciones teóricas y metodológicas en Debate". Córdoba.

Terigi Flavia (2007): Los desafíos que plantean las trayectorias escolares. III Foro Latinoamericano de Educación. Jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo de hoy.

\_\_\_\_\_ (2010): "Las cronologías de aprendizaje: un concepto para pensar las trayectorias escolares", Jornada de apertura Ciclo Lectivo 2010, Santa Rosa, La Pampa.

242

\_\_\_\_\_ (2010): Las trayectorias escolares como objeto de las políticas públicas. Desafíos y perspectivas". En Primeras Jornadas de Intercambio federal: Experiencias de reorganización de las trayectorias escolares en el nivel primario. Tercera Mesa Federal de Directores.

Tiramonti Guillermina (2003): "En búsqueda del orden perdido" en Revista Propuesta Educativa N° 26, Año 12, Ediciones Novedades Educativas.

Uanini Mónica y Martino Andrea (2011): "Escuela secundaria, trabajo institucional y zonas potenciales de desarrollo pedagógico. Aproximaciones desde la experiencia de los coordinadores de curso" en Gutiérrez y La Rocca (comp.): "Escuela, políticas y formación docente: piezas en juego para una estrategia de transformación", Unión de Educadores de la Provincia de Córdoba.

Viñar Marcelo (2013): Mundos adolescentes y vértigo civilizatorio. Editorial Noveduc, Bs. As.

(Footnotes)

1 Según el Régimen de Evaluación, Calificación, Acreditación, Asistencia y Promoción de los alumnos vigente en la provincia de Córdoba (N° 393/00) la primera reincorporación puede ser solicitada cuando se han acumulado 15 inasistencias. La segunda reincorporación equivale a la acumulación de diez inasistencias más.

# La tensión entre la ampliación del derecho a la educación y las lógicas de los actores institucionales

**Miretti Laura**

IIFAP

horaciomiretti@hotmail.com

**Santiago Elida Graciela**

IIFAP.

Docente.

grasantiago@hotmail.com

**Eje Temático:** Políticas sociales; viejos y nuevos derechos

## Introducción

La escuela secundaria es uno de los niveles de enseñanza que, en los últimos años, ha transformado muchos de sus sentidos, ha incorporado sectores tradicionalmente excluidos de este tramo de escolaridad, ha modificado el qué, el cómo y también los objetivos del nivel. Sin embargo, las lógicas internas de las instituciones educativas no cambiaron al ritmo de estas sus exigencias.

Los esfuerzos que se han venido realizando tendientes a la democratización e inclusión social, entre los cuales se cuentan las sucesivas medidas de extensión de la escolaridad obligatoria, han coexistido y coexisten con la persistente realidad de un porcentaje amplio de estudiantes que no logran los aprendizajes esperados.

Si bien el sistema educativo demostró capacidad para incorporar progresivamente sectores sociales ampliados, tanto las investigaciones como los datos estadísticos y la cotidianeidad de las escuelas dan cuenta de la profunda distancia y desigualdades que atraviesan las experiencias escolares.

Frente a este quiebre, las políticas educativas responden con la implementación de diversos Planes y Programas y demandan a las escuelas para que afronten las dificultades con soluciones didácticas pedagógicas, la atención a la diversidad, los agrupamientos flexibles, la innovación educativa, la capacitación permanente, etc.

En este marco decidimos trabajar algunas de las características del ejercicio del rol del docente en la escuela de hoy, con particular referencia a la medida en que todo esto da cuenta de la apropiación del lugar de los alumnos como titular de derechos. Para ello abordamos 103 observaciones de clases en una serie de cinco ciclos lectivos (2007/2011) que abarcan la mayor parte del período de vigencia de la obligatoriedad, 151 autoevaluaciones, realizadas en una escuela de la Ciudad de Córdoba y sistematizamos sus resultados.

A lo fines de esta presentación hemos tomado parte de un trabajo mayor realizado bajo Proyecto Secyt con la participación de un equipo de trabajo.

## **El enfoque de derechos como redefinición del paradigma universalista de políticas sociales**

El enfoque de derechos considera que el primer paso para otorgar poder a los sectores excluidos es el reconocimiento que son titulares de derechos que obligan al Estado.

En este sentido la incorporación del enfoque de derechos a la Ley Nacional de Educación representa un cambio paradigmático de enorme significatividad en relación al rol del estado, toda vez que la introducción del concepto de titularidad de derechos, pone el punto de partida no ya en "... personas con necesidades, que reciben beneficios asistenciales o prestaciones discrecionales", sino a titulares de derechos que tienen el poder jurídico y social de exigir del Estado ciertos comportamientos (Abramovich – 2006)

Por su parte, tales comportamientos exigibles al estado, refieren en primer lugar a la universalidad de las políticas y a partir de esto al surgimiento de obligaciones negativas y positivas, entendidas las primeras como aquello que el estado no debe hacer el mismo, ni permitir que otros agentes sociales hagan, en orden a impedir el ejercicio de los derechos y las segundas, como todo aquello que el estado debe efectiva y concretamente hacer para garantizar el goce de los mismos: "Dos principios iluminan este enfoque de derechos: el de interdependencia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, y culturales, y el de no regresividad" (Berra; Pompilio Sartori; Laje; Ammann y Cristini – 2010)

Desde esta perspectiva, consideramos al enfoque de derechos como una verdadera redefinición del concepto mismo de universalidad, en tanto se lo pone a resguardo de su mera asimilación al asistencialismo, así como de cualquier otra modalidad de discrecionalidad política y/o económica, al cambiar la lógica misma de la relación entre el Estado y los destinatarios de las políticas.

## **La transición: La escuela media en el ojo del huracán**

El proceso de incorporación masiva de alumnos provenientes de sectores marginales al espacio escolar como parte fundamental de una política social y educativa basada en el enfoque de derechos, se encuentra todavía en proceso de consolidación y debe hacer frente a la persistencia de ciertos imaginarios en relación a la inclusión fuertemente instalados al calor de la crisis de los 90 e involucra tanto a los sectores tradicionalmente incluidos como a los históricamente excluidos.

Las transiciones se caracterizan por ser esos espacios de tiempo en los que lo nuevo puja por establecerse, en tanto que lo viejo muestra sus rigideces y se aferra a permanecer.

En una etapa que podría considerarse transicional, que pone en cuestión el mandato fundacional excluyente y selectivo, se multiplican las miradas críticas sobre el nuevo paradigma develando aspectos deficitarios en casi la totalidad de sus componentes: desde su lugar en las definiciones de política educativa, pasando por su estructura y diseño institucional, el currículum, llegando hasta las prácticas docentes y los sujetos de aprendizaje.

Los primeros años del siglo XXI encontraron a lo más destacado de la intelectualidad argentina en materia educativa, abocada a desentrañar las causas de los altos índices de repitencia, sobreedad y abandono, así como también de la constatación de lo que se dio en caracterizar como experiencias educativas de baja intensidad, al mismo tiempo que se pone en evidencia cómo todo esto afecta especialmente a los sectores socioeconómicos más desfavorecidos y castigados.

Ya desde Bourdieu sabemos que la escuela es un dispositivo reproductor de estructuras sociales estratificadas y desiguales. Esa función reproductora estuvo socialmente legitimada como paradigma fundante de la escuela media como espacio de preparación para elites dirigentes (clases altas y medias en su tránsito hacia estudios superiores profesionales) y/o para garantizar mano de

obra calificada para el mercado de trabajo (cierto acceso de clases subalternas vinculado principalmente a la educación técnica).

El resultado de todo esto puede verse desde dos puntos de vista: al exterior del dispositivo escuela, el efecto es reproducir las desigualdades de clase; al interior del dispositivo escuela es aplicar una lógica homogeneizante pero para garantizar un producto-alumno fuertemente diferenciado a efectos de su incorporación al segmento social que le corresponde. El diseño y gestión institucional y las prácticas docentes han sido los pilares de este paradigma.

Así, ya desde la propia formación docente está presente este mandato homogeneizador, según el cual y más allá de la incorporación sucesiva de nuevas teorías y prácticas pedagógicas, subyace la certeza de estar dirigidas a un tipo de alumno ya “preseleccionado” o “preasignado” socialmente y que consecuente e idealmente, debería interactuar en la relación pedagógica desde un previsible lugar de adaptación y aceptación a las expectativas de homogeneización. Las clases se dirigen así a un “alumno pantalla” (Jean IvesRochex), entendido como aquel que se interpone entre el docente y los alumnos reales y vela, en el sentido de ocultar, a cada alumno real.

Así, el nuevo paradigma de inclusión universal, representado por la obligatoriedad del secundario, entra en colisión con prácticas docentes (y de instituciones y modos de gestión) que responden a la lógica de selección/homogeneización que no ha sido aun desmontada, entre otras cosas, por cuanto sigue siendo legitimada por buena parte de la sociedad, más precisamente por aquellos sectores que tienen totalmente naturalizado su acceso al sistema, posición desde la cual todavía suscriben al mito de la escolarización igualitaria y el sentido único de la escuela (Tiramonti 2004)

## Calidad y equidad

El derecho a educarse no se garantiza sólo con el acceso o la terminalidad de los estudios, sino garantizando a los jóvenes la apropiación de saberes que les posibiliten el ejercicio de una ciudadanía plena y esto sólo es posible si acceden a un sistema educativo de calidad que garantice condiciones de equidad.

El compromiso con la calidad se convierte en el camino necesario para garantizar el cumplimiento del derecho a educarse y en ese sentido poner en debate las prácticas educativas, cuestionando certezas y promoviendo búsquedas son herramientas para orientar el camino.

Podemos considerar que asimismo, todo esto impacte de manera diferenciada en dos cuestiones centrales como son la calidad educativa y el éxito o fracaso escolar. Mientras la inclusión masiva puede estar siendo percibida por algunos actores en términos de amenaza a las condiciones de calidad y el fracaso escolar como un subproducto ciertamente naturalizado e ineluctable, otros actores centrarán en la posibilidad misma de acceso y PERMANENCIA en el sistema sus parámetros de calidad y éxito escolar.

Resulta evidente que se ha introducido con esto una cuña, un palo en la rueda reproductora.

El impacto de la heterogeneidad y la diversidad en las escuelas secundarias podría caracterizarse para esta etapa como preponderantemente rupturista respecto a la naturalización de la reproducción a que alude Bourdieu, aunque al momento este quiebre de lógicas no haya encontrado su cauce o su nivel de institucionalización adecuado. Se impone no ya pensar la escuela como reproductora (de desigualdades) sino como productora (de equidades)

Ciertamente, nuestras investigaciones previas sobre política educativa, siempre estuvieron orientadas precisamente al trabajo de campo a nivel institucional por cuanto nuestros interrogantes se centraban en la distancia que se registra habitualmente entre los objetivos de las políticas (cualesquiera fueran estos), y los impactos esperables de su implementación, generalmente a través

de planes y programas específicos, en cuyos resultados pretendíamos de alguna manera evaluar o medir tales impactos. En el trabajo que hoy nos ocupa estamos confirmando que la implementación de políticas educativas tiene al docente no sólo en el rol protagónico, sino también de árbitro: resulta altamente significativo destacar la necesidad de involucraren el conocimiento fehaciente, la interpretación y la apropiación y/o adhesión de los docentes respecto a los objetivos de la política educativa

### **Las prácticas docentes**

Tanto las investigaciones educativas como las específicas de prácticas pedagógicas identifican al docente como uno de los factores que más inciden en la construcción de procesos educativos exitosos y destacan su enorme potencial transformador capaz de revertir condiciones de desigualdad, aportando a la equidad.

En definitiva, el trabajo docente está estrechamente vinculado con la mejora en la calidad.

En primer lugar consideramos muy relevante destacar el hecho de que las prácticas docentes y las construcciones de significados y representaciones analizadas corresponden al período de implementación o vigencia de la obligatoriedad e involucra a más de 100 profesores que trabajan con más de 1500 alumnos en una escuela cuya gestión ha venido implementando acciones institucionales fuertemente orientadas a generar condiciones para la inclusión y permanencia o retención del alumnado.

La importancia de no perder de vista esta situación de contexto resulta fundamental a la hora de ponderar los aspectos más salientes de un trabajo de campo en el cual se combinaron tres modalidades de abordaje (observación de clases, autoevaluaciones docentes y producción, observación y registro en una dinámica de taller), cada una de las cuales representa un punto de vista particular: el del observador externo, el de la reflexión individual y el de la producción o construcción crítica conjunta o grupal, cuyos resultados parciales procederemos en esta instancia a recuperar a efectos de vincularlos y “triangularlos”.

### **I.- La observación de clases**

Del análisis de las observaciones de prácticas áulicas resulta que:

- El uso de la pizarra sigue siendo el recurso educativo y didáctico más utilizado por el profesorado a lo largo de los cuatro años de observaciones. Con frecuencia menor se encuentra el uso de cuadernillos y fotocopias. La utilización de otros recursos está casi ausente, con el agravante de estar disponibles para todos: docentes y alumnos. En definitiva, prevalece la utilización de recursos pedagógicos tradicionales. La innovación es escasa en la mayor parte del profesorado observado.
- La dispersión/desatención de los alumnos es un rasgo recurrente en las observaciones realizadas en los diferentes grupos. El desinterés por la propuesta del docente forma parte de un lugar común en las observaciones, en sólo un 10% de los casos la propuesta era seguida con interés por los alumnos, en concordancia con el dato anterior se presenta la variable participación y colaboración. Puede decirse a partir del análisis que el clima de aprendizaje no se logra en general y que los docentes trabajan sólo con un grupo de alumnos, que las interrupciones en busca de lograr ser escuchados son una constante. El contestar, reflexionar y producir ocupa un lugar infrecuente en las observaciones.
- Existe una alta frecuencia de clase monologada, es infrecuente encontrar una propuesta

de trabajo ordenada. Surgen de las observaciones demandas por parte de los alumnos respecto al modo de enseñar del profesor y de respeto por otro lado. (Que no dicte, que no se quede sentado, que explique, que no resuelva...) En este punto de observación se verifican modificaciones a lo largo de la serie estudiada, aumenta la frecuencia de valoración de las intervenciones de los alumnos y trato personalizado, así como de clases participativas aunque no logran desplazar la preeminencia de las clases monologadas. También aumenta la frecuencia de clases con propuestas de trabajo ordenadas. A lo largo de la serie se reiteran las observaciones que dan cuenta de docentes que no logran imponerse en la clase y que no respetan los acuerdos.

- En su mayor parte, el profesorado no explicita los objetivos que se persiguen en la clase; no recupera ideas previas; y no aplica estrategias de incentivo. En el seguimiento de la serie se verifica un leve aumento de la recuperación de ideas previas entre las prácticas observadas.
- Las tareas docentes más frecuentemente observadas son la explicación, la resolución y la ejemplificación. (Pregunta, dicta o controla las carpetas, copia en la pizarra, trabaja con guía). En menor medida, se observa que el profesor orienta, que estimula la producción del alumnado, o impulsa el trabajo en grupo.
- Correlato de lo anterior es la actividad observada en los alumnos en la clase: escuchar, resolver ejercicios, copiar, son las actividades que se consignan con mayor frecuencia en las observaciones, mostrando un alumnado pasivo e inactivo respecto del aprendizaje.
- En el 100% de las clases observadas se trabajan con contenidos específicos no transversales.
- Sólo una de las 103 clases observadas el profesor realiza un cierre de la clase, dando cuenta de los contenidos trabajados y aportando significatividad tanto a los mismos como a la tarea realizada en clase en sí.
- Importante: no se ha observado que el docente trabaje de manera diferenciada en el aula, dando cuenta de la diversidad.
- En general se observan actitudes de respeto y compañerismo, salvo en dos casos de los 103, donde hay manifestaciones de hostilidad hacia la docente por los cambios en el desempeño del rol en presencia del observador.

En definitiva, las prácticas docentes observadas replican aquellas tradicionales de la escuela excluyente y selectiva; se ven esfuerzos aislados de cambio, pero se manifiestan fuertes rigideces para lograr entornos de aprendizaje que valoren la creatividad, el potencial individual y grupal, las interacciones sociales, el trabajo cooperativo, la experimentación y la innovación, la motivación de los alumnos hacia el aprendizaje activo. La oportunidad de aplicar y trasladar la experiencia escolar, orientando la misma hacia situaciones nuevas que deberían estar presentes en una metodología docente enmarcada en el principio de la educación inclusiva, no se verifica como una prioridad.

## II.- Las autoevaluaciones

Sin embargo, las dificultades de los docentes para reconocer y comprender cuán poco se han modificado sus prácticas, así como el hecho de que éstas meramente replican su propia matriz de aprendizaje, puede verse con claridad en los resultados del análisis de las autoevaluaciones, propuesta institucional instalada por años en la escuela investigada, donde se describen desde la propia representación del actor docente la implementación de actividades distantes de la realidad observada.

El protocolo de autoevaluación incluía, **entren otros requerimientos**, un cuestionario de 22 ítems de respuesta múltiple opción de tres puntos (1=nunca; 2=a veces; 3=siempre). El mismo evalúa la frecuencia con que se aplican determinadas acciones y estrategias de enseñanza, veamos qué arroja una mirada sobre las respuestas de los docentes en 145 cuestionarios analizados:

Como puede observarse, en la tabla I las medias están siempre por encima de 2,50, podemos apreciar dos ítems donde la ponderación baja y estos son “Trabaja en equipo con los docentes de su departamento de materias afines o de su propio curso” y “Utiliza los recursos didácticos que la escuela ofrece”, en ambos hay un reconocimiento de ausencia eventual, con recurrencia del “a veces”. Ambos aspectos tienen controles externos a la práctica docente. Las reuniones tienen registros y actas que consignan las presencias y ausencias como así también la recurrencia. En tanto que el uso de los recursos también consta en registros escritos.

Tabla 1. Estadísticos descriptivos: media y desviación típica.

Ítems	N	Mínimo	Máximo	Media	Desv. típ.
Al inicio de la clase se comunica los objetivos y/o competencias a lograr	145	1	3	2,69	,507
Realiza clases que aumentan el interés del alumno por los temas tratados	145	1	3	2,57	,525
Se muestra responsable y trasmite valores que contribuyen al desarrollo de los estudiantes	145	1	3	2,92	,291
Estimula a los alumnos cuando mejoran el rendimiento	145	1	3	2,88	,363
Da explicaciones en clase, fáciles de comprender	145	1	3	2,79	,423
Domina la asignatura que enseña	145	1	3	2,90	,319
Promueve en los estudiantes el pensamiento crítico y reflexivo	145	1	3	2,77	,437
Muestra una actitud abierta hacia el diálogo con los alumnos	145	1	3	2,85	,379
Inicia y termina sus clases puntualmente	145	1	3	2,75	,464
Atiende las consultas que se le hacen fuera de clase	145	1	3	2,71	,470
Ayuda al alumno para el logro del autoaprendizaje	145	1	3	2,74	,457
Está dispuesto a aclarar lo que no se entiende en clase	145	1	3	2,92	,301
Motiva a tener una actitud de investigación hacia su materia	145	1	3	2,61	,544
Trabaja en equipo con los docentes de su departamento de materias afines o de su propio curso	145	1	3	2,22	,571
Utiliza los recursos didácticos que la escuela ofrece	145	1	3	2,37	,526
Impulsa el trabajo en equipo	145	1	3	2,58	,549
Califica objetivamente de acuerdo al rendimiento del alumno	145	1	3	2,74	,500
Las lecturas y/o ejercicios que propone son útiles para la formación sustantiva	145	1	3	2,75	,464
Estimula la participación en clase	145	1	3	2,92	,291
Da instrucciones claras cuando asigna un trabajo	145	1	3	2,83	,391
Utiliza los resultados de las evaluaciones para revisar los temas que no se han entendido	145	1	3	2,68	,510
Genera estrategias para resolver la convivencia en el aula	145	1	3	2,60	,532
N válido (según lista)	145				

En los espacios destinados a reflexiones de tipo abierto incluidos en el protocolo de autoevaluación, se proponían temáticas focalizadas sobre dos aspectos centrales de la práctica docente: intervenciones concretas en el contexto áulico con los y las alumnas, y, sobre la actividad evaluativa (modos de evaluar, devolución, identificación de dificultades, etc.).



Respecto de las intervenciones en el aula se abordaron cuatro aspectos puntuales: estímulo ante logros del alumno, promoción del pensamiento crítico, contribución al autoaprendizaje y estrategias para resolver problemáticas que afecten el clima del aula.

Tomaremos dos, que se vinculan claramente con las observaciones ya realizadas. Respecto del modo en que el docente promueve en los estudiantes el pensamiento crítico y reflexivo, en términos generales, las respuestas dieron cuenta de la aplicación de dos ejes fundamentales relativos al método de enseñanza: la contextualización (histórico-social si se quiere) de los contenidos a trabajar, y por otra parte, el debate, el diálogo y la expresión de opiniones de los alumnos.

En menor medida, los docentes declaran que proceden a explicitar a sus alumnos el por qué y para qué de la selección temática a trabajar. Por otro lado, algunas respuestas apuntaron a procedimientos orientados a promover la “inducción”, el uso de “palabras clave” o la “argumentación”. Asimismo, se consigna alguna respuesta que expresa que el pensamiento crítico se desarrollaría “por el trabajo con los pares”. Recordemos aquí que de las secuencias de observaciones analizadas, no se verificó trabajo entre pares, ni debates e incluso se destaca que no se explicitan los objetivos de la clase en el 100% de los casos.

Consultados sobre ¿Cómo ayuda al alumno para el logro del autoaprendizaje? se observa una marcada tendencia a asociar autoaprendizaje con autocorrección de las tareas, guiadas por el propio docente, quien señala cuál es la respuesta correcta. Una característica importante de destacar es la referencia al uso de diversidad de técnicas y materiales didácticos como modos de promover el autoaprendizaje, es recurrente también la referencia al uso de internet, netbooks y soportes multimediales como herramientas que el docente parece encontrar adecuadas para la promoción del autoaprendizaje y la autonomía del alumno. Nuevamente, el desencuentro entre dos expresiones de una misma realidad: mientras en las observaciones de clases se devela la permanencia en el uso del pizarrón y la tiza como únicos recursos utilizados, en las respuestas abiertas el docente manifiesta el uso de múltiples dispositivos pedagógico didácticos.

Otro grupo de cuestiones estuvo centrado en profundizar sobre las diversas prácticas evaluativas que se implementan. Por un lado, se indagó acerca de los principales problemas que identifican los docentes a la hora de evaluar. En este sentido, fueron recurrentes las respuestas que responsabilizaban a los alumnos por los resultados deficitarios: la “falta de estudio” “la discontinuidad en el proceso, atribuida a las inasistencias reiteradas” y “carpetas y trabajos incompletos”, son acompañadas con expresiones que aluden a la “falta de interés”, falta de práctica y conducta de estudio, dificultades en la expresión escrita “timidez”, “vergüenza”, “dificultad para expresarse verbalmente”, “falta de hábitos de estudio”. Las dificultades para la comprensión de las consignas es otro factor frecuentemente señalado y sobre el cual se hipotetiza asociado a dificultades en la lecto-comprensión.

Vemos que en términos generales, los problemas se depositan en los alumnos y alumnas, según refirieron en su mayor parte los docentes encuestados. Quedan fuera de discusión y/o reflexión aquellas variables relativas a la didáctica, la enseñanza y la práctica docente misma, incluso el cuestionamiento sobre en qué medida su propia práctica profesional pueda llegar a tener alguna vinculación con estas realidades que ellos mismos señalan.

Para finalizar el instrumento incorporaba diversas opciones sobre “cómo optimizar su rendimiento profesional”. “Aunar criterios con mis colegas” fue la respuesta más frecuentemente señalada, seguida por “Fortalecer mi capacitación específica” y “Revisar mis prácticas en un trabajo en equipo”. Asimismo, se destacan la opciones referidas a: “mayor uso de los recursos pedagógicos que la escuela ofrece” y “repensar mis planificaciones”. De alguna manera en este rincón de sugerencias para mejorar, se encuentran, coinciden, las ausencias registradas en las observaciones con las manifestaciones de los docentes sobre lo que requiere ser optimizado, alejándose de las representaciones de sus propias prácticas, e incluso entrando en contradicción con las mismas.

### III.- El Taller Las representaciones sobre los alumnos, la política educativa y la gestión institucional

Cómo percibe el profesorado la dimensión social de su alumnado nos muestra un escenario con fuerte predominio de ausencia de contención familiar tanto afectiva como de apoyo o estímulo hacia sus “posibilidades”. En esta misma línea, se destacaron la falta de límites, hábitos, referentes en valores. Abundaron caracterizaciones que los describieron como huérfanos, solitarios y demandantes de contención, paciencia y tolerancia hacia los propios docentes y la escuela, dónde concurren a hacer amistades y socializar con pares. Como rasgo distintivo, consideran que sus alumnos no hacen un buen aprovechamiento de su tiempo libre, se aburren y se encuentran insertos en una “cultura de la inmediatez”. Divertirse, pasarla bien, jugar a los videos y escuchar música fueron identificados como los únicos intereses que ven en sus alumnos, también se menciona el delito.

En cuanto a la representación de la dimensión psicológica de sus alumnos, predominaron los calificativos desmotivados, apáticos, indiferentes, distraídos, aburridos y carentes de objetivos. Consideran que en su mayoría descreen sobre las normas e instituciones y que “desconocen los límites”. Violencia en la comunicación y agresividad “hasta el afecto lo manifiestan golpeándose”.

Se mencionó asimismo que tienen nuevos intereses y que algunos tienen muy buenas cualidades, capacidades, potencialidades, participan en proyectos solidarios y que “algunos vienen a aprender” y/o a “canalizar algún talento personal”

En la dimensión referida a lo institucional, que refleja el punto de vista de los docentes sobre cómo viven sus alumnos su proceso de escolarización, predomina la visión de que a los jóvenes no les gusta la escuela, que la consideran una pérdida de tiempo, que asisten por obligación ante el mandato de los padres u otras razones como el PAICOR o los talleres extracurriculares; respecto a su actitud ante el aprendizaje consignan que no les llama la atención las propuestas de los docentes, que piensan que lo que estudian no les sirve para nada; que buscan el “facilismo”, el menor esfuerzo, “que los aprueben”.

Preguntados sobre qué esperan de sus alumnos:

En relación al conocimiento/aprendizaje, las expectativas aparecen reducidas a la apropiación de un mínimo de contenidos, a través asimismo de un mínimo de estudio por parte de los alumnos. La mayoría de las demandas/apelaciones de superación aparecen indefectiblemente depositadas en el propio alumnado, a través de expresiones tales como: que se interesen, que se entusiasmen, que se motiven, que sean responsables y tengan una participación ordenada. La persistencia de posiciones claramente asimétricas en la construcción de la relación pedagógica resulta asimismo obviamente esperable: “Que se apropien de los conocimientos que les presentamos”, “Que aprovechen las oportunidades pedagógicas que les otorgamos”.

En relación a la vida institucional, se espera de los alumnos mayor compromiso con la institución y los proyectos, que no respondan sólo ante sanciones o por presentismo, que tengan la confianza de comunicar las situaciones que los hostigan. En las relaciones docente/alumnos y entre pares, la máxima aspiración refirió en todos los casos al respeto, señalándose asimismo que sean solidarios entre ellos.

Las representaciones y significados que tienen los docentes sobre qué es educar y el valor de la educación, la perspectiva que asumen ante la reflexión de qué es aprender, que es enseñar, surge una serie de señalamientos que refirieron a la complejidad, la contextualización, la generación de estrategias, la promoción de oportunidades, la transmisión del saber, la capacitación en aptitudes y valores, la construcción colectiva del conocimiento. Alusiones a la vocación, el compromiso, los vínculos y lazos afectivos que promueven el crecimiento intelectual y personal de alumnos y

profesores y retroalimenta; la función de acompañar y “dador”, su rol multifacético (por sus vinculaciones con el contexto socio familiar de sus alumnos).

En términos generales, se podría considerar a este conjunto de apreciaciones sobre el rol y la práctica docentes como formando parte del ideario habitual, del “deber ser” docente, respecto al cual señalaron sentirse desorientados respecto a lo que se espera de ellos, ya que consideran que persiste la concepción del “apostolado” como una exigencia instalada en el discurso, misma que se considera OPUESTA a la especificidad de la práctica pedagógica como práctica profesional, situación que se grafica en términos de “acorralados por la problemática social vs la práctica docente”, donde “la responsabilidad está puesta solo en el docente, sin contar para esto con “el deber ser del alumno: querer aprender, sentir la necesidad de un cambio y la urgencia de estar dentro del conocimiento”.

Se evidencia el predominio discursivo con altos niveles de abstracción, maniqueísmo y reproducción de perspectivas socialmente esperadas por parte del profesorado. Basamos estas últimas apreciaciones en el hecho de que, en la dinámica del taller, los sentidos en contrario aparecen como dados por el alumnado a la escuela (recordemos: no les gusta, asisten por obligación, no les interesa aprender, vienen a socializar, dan preeminencia a otros intereses “poco productivos” como jugar, divertirse)

Un solo grupo orientó su reflexión precisamente en el sentido que el anterior caracteriza de manera crítica: hacia el gusto por lo que se hace, el disfrute que se transmite y contagia: “toca a los chicos nuestro convencimiento por la tarea de enseñar”, haciendo además hincapié en la necesidad de “saber quiénes son mis alumnos y encender la vocación más que enseñar, organizar o transmitir”, tarea que, además, se entiende en el marco del involucramiento del conjunto de los profesores.

En lo que respecta a conocer sobre el o los sentidos que los docentes le asignan a la escuela, encontramos que persiste el sentido tradicionalmente asignado en relación a la función transmisora de valores, normas y conocimientos que permitan el crecimiento personal e intelectual, “prepararlos para el futuro” a través de la acreditación para el trabajo o el estudio. La escuela aparece asimismo como ámbito de construcción de ciudadanía “para ser mejores personas”.

Resulta interesante marcar en este orden, una cierta apelación a que “no debe olvidarse que la misión fundamental de la escuela es educar (en sentido amplio) más allá de la función asistencial”, en tanto esta expresión, bastante recurrente y típica por cierto en el profesorado, alude a una tensión histórica del devenir institucional escolar en nuestro país, originado en el hecho de que recurrentemente la escuela se ha visto involucrada de manera directa en la implementación de planes y programas provenientes de otros ámbitos de la política social, principalmente del de la salud pública y la asistencia social directa: vacunaciones, alimentación, contraprestaciones laborales de jefas y jefes de hogar desocupados bajo subsidio, AUH, etc. etc. Estas particularidades implicaron de manera más directa y durante muchos años, prioritariamente al nivel primario de educación y representan demandas relativamente recientes o nuevas para la escuela secundaria.

A este enfoque mayoritario y predominantemente tradicional de la escuela, se opusieron algunas voces que mencionaron que sea inclusiva para todos y para todas y que respete las diferencias y la diversidad, que sea un “espacio de búsqueda” en coherencia con una sociedad en proceso de cambios. La escuela como “ámbito vivible, querible, participativo, en construcción y cambio y que posibilite el dialogo, la crítica, el encuentro y el descubrimiento, fueron manifestaciones minoritarias que denotan una fuerte valoración de la dimensión afectiva y una concepción más dinámica y abierta de la vida institucional.

Por último, interesa destacar dos aspectos en los que las reflexiones docentes se polarizan ya sea en términos de literalidad o de abstracción. La diversidad y la heterogeneidad, cuestiones centrales al nuevo paradigma educativo de inclusión universal, fue abordado en el taller a través de

la consigna referida al lugar que se le asignan a las diferencias en las relaciones pedagógicas. En la mayoría de los casos se aludió a las diferencias asimilándolas a cuestiones relacionadas con la integración de alumnos con necesidades especiales, o si no, como vagos señalamientos en orden a “incluir”, a “conocer más a los alumnos”, etc. En términos generales, más que el reconocimiento de la heterogeneidad y la diversidad presentes hoy en las aulas como desafío a la labor docente, parecería predominar la construcción de un único “otro”, bastante monolítico e indiferenciado, portador mayoritario de características psico sociales como las que ya se consignaran.

En esta misma línea de reflexión, dirigida hacia aspectos más macro de la problemática educativa, se indagó sobre cómo creen que impactan las políticas educativas, la gestión y administración de la educación en los resultados educativos. También en este caso, una característica sobresaliente: la de la inmanencia. Para el docente, política educativa, gestión y administración de la educación es lo que pasa en las escuelas. Los participantes prácticamente no pudieron dar cuenta de esta consigna sino a través de expresiones literales tales como “la carencia de recursos e infraestructura marca una política de escuelas para unos y para otros” o “una mayor inversión en educación no garantiza mejores rendimientos”

## Conclusiones

Pudimos en este trabajo identificar un importante desencuentro entre las prácticas y los discursos, entre lo que se dice hacer (o sinceramente se cree estar haciendo) y lo que efectivamente se hace en las aulas. La discursividad sobre un saber hacer distinto al hacer, evidencia la tensión entre el viejo y el nuevo paradigma, mostrando la rigidez propia del desaprender modelos incorporados, desestabilizando su rol y cargándolos de impotencias.

Por su parte, las expectativas depositadas, o quizás mejor, *proyectadas* en los alumnos, estarían dando cuenta de un “deber ser” ideal de estudiante que resulta en la contracara de aquel alumnado “real”. Con miradas cargadas de prejuicios y con profundo desconocimiento del sujeto que tienen delante, al que en realidad no pueden ver, que no eligieron, que padecen y que los interpela en sus saberes y devela sus limitaciones,

No se desprendieron de las expresiones recogidas alusión explícita o implícita al sujeto de derechos como reparación de deuda social histórica hacia los sectores excluidos y reducción de las brechas educativas que reproducen las inequidades sociales, sino como una carga adicional de una escuela que no enseña sino asiste.

Así, desde una matriz de evidente cuño social de la política educativa, la obligatoriedad y la inclusión universal se procesan y resignifican en el imaginario docente como una función de asistencia social y en tanto tal, ingresa desde la lógica de la externalidad a la función pedagógica tradicionalmente concebida. Podría inclusive pensarse que aún dentro de lo estrictamente educativo, leyes como la de Educación Sexual Integral estén siendo interpretadas por instituciones y docentes en esta misma clave de externalidad pedagógica e imperativo de “acción social”. Esto podría quizás estar explicando las tensiones y resistencias a abordar la cuestión de la inclusión y la retención desde una perspectiva más netamente pedagógica, vale decir, desarrollando estrategias y prácticas de enseñanza que resulten inclusivas y retentivas. Así, la experiencia áulica cotidiana se desplaza autojustificadamente, de la exigencia irrenunciable de cumplir con objetivos de transmisión efectivos hacia un difuso y ciertamente contradictorio rol docente, sin comprender que es precisamente enseñando que obtendrían como subproducto la inclusión y la retención y que, consecuentemente, sigue siendo este y no otro el mandato que reciben de la sociedad. Para la escuela, incluir y retener ha sido y sigue siendo una función pedagógica y no una acción de asistencia social.

Situarnos para nuestro análisis en el contexto de una etapa transicional exige realizar algunas precisiones en torno a esto. En primer lugar, considerar que el profesorado viene de nuestra propia

sociedad. Una sociedad de entre cuyos mitos más caros a su construcción de identidad se contaba, precisamente, la de la educación igualitaria. Algo que, también precisamente, estaba sencillamente fuera de cuestión: nunca ningún docente pensó su propia práctica como excluyente, dado que la misma estaba legitimada, en todos los casos, por un sistema asentado en la naturalización de las diferencias e interesado en su reproducción, desde una universalidad de acceso nominal (el ingreso irrestricto al secundario) cuyos mecanismos internos eminentemente meritocráticos operaban la exclusión de una manera casi impersonal y aún “externa” a la voluntad del docente. Y esto hasta tal punto que hoy, la representación de “diferencias” predominante en los docentes remite a la naturaleza, a lo biológico: a los alumnos con necesidades educativas especiales, recientemente integrados a la escolarización común de nivel medio. Introducíamos el presente informe dando cuenta de la crisis de representación unívoca de la escuela argentina y de los interrogantes y cuestionamientos que surgen en torno a esto, en particular si los situamos en un marco de análisis más amplio que el del propio sistema educativo, donde las políticas económico sociales tendientes a una redistribución más equitativa de la riqueza nacional siguen siendo objeto tanto de adhesiones como de fuertes oposiciones y, consecuentemente, el rol del sistema educativo en orden a la reasignación del capital cultural, de justicia distributiva y saldo de deuda social hacia los sectores marginados no escapa a estas consideraciones generales.

¿Qué mandatos reciben hoy escuelas y docentes? Desde el ámbito de las políticas educativas, el de inclusión y atención a la diversidad está claramente formulado e implementado. Desde la propia sociedad en que viven y se insertan, los mensajes ya no son tan claros, en tanto reflejan las tensiones y pujas sectoriales entre quienes buscan conservar posiciones socioeconómicas favorables y quienes quieren acceder a éstas.

Podríamos afirmar que en lo que respecta al nivel secundario en particular, se produjo una identificación casi perversa entre lo que podríamos denominar su lógica fundacional, a saber, selectiva y excluyente y la lógica neoliberal que sin dudas operaba en este mismo sentido, de manera tal que ahora cualquier aspiración de expansión, democratización, masividad, inclusión, etc. etc. se enfrenta con un sistema educativo aherrojado, blindado y muy poco permeable a estos imperativos, y no sólo por novedosos, sino porque nunca estuvieron presentes, nunca constituyeron parte significativa de su identidad.

Tras un enorme andamiaje normativo posibilitante, la realidad del aula permanece fiel a un mandato original que responde a una ya muy cuestionada representación social unívoca, atravesando con dificultad la transición hacia el paradigma de la educación como derecho y de los alumnos como sus titulares.

## **Bibliografía**

Abramovich, Víctor: “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo” Revista de la CEPAL 88. Abril 2006.

Berra,C; Pompilio Sartori, J. J; Laje, M.I; Ammann, A. B. y Cristini, R. : “Derechos de la niñez e inversión social” Córdoba – 2010

Bourdieu, Pierre: “Capital cultural, escuela y espacio social” Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2012

Santiago, Elida Graciela (Coordinadora): “Inclusión y retención escolar en contextos de masividad” Córdoba Ed. Universitas 2012

Sirvent María Teresa. Jóvenes en Situación de Riesgo Educativo: ¿Cuál será su lugar en el mundo? Ponencia presentada al 2do. Congreso Nacional de educación y Modelos de Desarrollo Villa María Córdoba 1997

TentiFanfani Emilio. La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad. UNICEF/Lozada. Buenos Aires 1993

Tiramonti, Guillermina (Compiladora) “La trama de la desigualdad educativa”-

# Ponencias

---

El rol del Estado en los procesos de la política  
educativa

---

# Hacia una praxis transformadora de la comprensión del estudiante de educación superior en contextos de masividad

Laura Cecilia Díaz

Doctorado en Administración y Política Pública  
Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública, y  
Facultad de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales.  
Universidad Nacional de Córdoba.  
Grupo de Investigación en Sistemas de Información.  
Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico.  
Universidad Nacional de Lanús.  
<http://sistemas.unla.edu.ar/sistemas/gisi/>  
[lcd\\_ic@yahoo.com.ar](mailto:lcd_ic@yahoo.com.ar)

Ramón García Martínez

Grupo de Investigación en Sistemas de Información.  
Departamento de Desarrollo Productivo y Tecnológico.  
Universidad Nacional de Lanús.  
<http://sistemas.unla.edu.ar/sistemas/gisi/>  
[rgm1960@yahoo.com](mailto:rgm1960@yahoo.com)

## Resumen

Este trabajo está en el marco de la Investigación en Progreso: 'Gestión de la Educación Superior en Contextos de Masividad Basada en Tecnologías Inteligentes de Transformación de Información' de la tesis doctoral para la Carrera de Doctorado en Administración y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC). La propuesta considera el uso de Tecnologías Inteligentes de Explotación de la Información (TIEI) y otras herramientas del campo de la Inteligencia Artificial para construir categorías y enriquecer teorías a la luz del Paradigma Interpretativo de investigación en las Ciencias Sociales. En esta presentación se muestran los resultados de las aplicaciones de procesos de TIEI para conocer al estudiante de cursos masivos de carreras de Ingeniería de la UNC en sus características socio-económicas y de rendimiento académico y además, desde un enfoque sociológico, un ensayo alrededor de los aspectos de la formación y de las prácticas del estudiante inmerso en los fenómenos de globalización, orientado a una praxis transformadora de su compromiso social y político, a partir de la pregunta disparadora ¿cómo puede construirse el colectivo en el disenso, un 'nosotros' en el desacuerdo?, tomando como autores para la teoría general al juego paradójico de la integración del individualismo (Hartmann y Honneth) y a la modernidad reflexiva desde Giddens y Castoriadis.

Palabras Clave: Educación Superior, Apropiación del conocimiento, Tecnologías Inteligentes de Explotación de la Información, Paradigma Interpretativo de las Ciencias Sociales.

## 1. Introducción, presentación del problema e importancia de la investigación

“—¿Qué sabes de este asunto?— preguntó el Rey a Alicia.  
—Nada— dijo Alicia.  
—¿Absolutamente nada?— insistió el Rey.  
—Absolutamente nada— dijo Alicia.  
—Esto es importante— dijo el Rey, volviéndose hacia los jurados.”  
*Lewis Carroll, Alicia en el país de las maravillas*

El propósito más general del desarrollo de la tesis doctoral es contribuir a facilitar la apropiación del



conocimiento en Educación Superior en contextos de masividad. Se espera que esta contribución resulte novedosa, tanto en las interpretaciones sobre la información del estudiante que emerjan de las acciones previstas, como en la construcción de un diseño metodológico aplicable en las muy diversas prácticas de este escenario. En particular, a partir de la experiencia piloto, se proporcionará un mejor conocimiento del estudiante de cursos masivos de esta Universidad en sus características socio-económicas y de rendimiento académico.

En esta presentación, el objetivo consiste en discurrir entre distintos planos del problema del estudiante como actor protagónico del espacio natural histórico de transmisión de saberes hegemónicos de generación en generación, para permitir que emerjan las dimensiones hacia su comprensión y la de los procesos que lo constituyen en un problema público.

Los avances que se muestran abordan dos aspectos: el descubrimiento de conocimiento basado en datos usando técnicas de Inteligencia Artificial (TIEI) y la comprensión del problema, desde el paradigma interpretativo, entendiendo al estudiante de Educación Superior como actor social y político. Los objetivos específicos son: 1° el descubrimiento de patrones socio-económicos de la población estudiantil de carreras de ingeniería basado en tecnologías de explotación de información y además, 2° la reflexión de una praxis transformadora de la comprensión del estudiante que remita a un mejor entendimiento de su rol en este escenario como individuo protagonista de la construcción de un colectivo inmerso en una realidad contextual donde juegan múltiples actores, poderes, instituciones, nacionales y transnacionales.

En este marco, surge el interés de comprender cuáles son los aspectos de vulnerabilidad en el proceso de formación del estudiante, cuáles las prácticas que favorecen este proceso, cuáles las instituciones que normativizan estas acciones, cuáles las tensiones en juego alrededor de los conocimientos hegemónicos en el contexto de sociedad en red. Emergen dos cuestiones esenciales: ¿cómo comprende este estudiante su compromiso social y político en un contexto de masividad? Y ¿cuáles prácticas e instituciones dan cuenta en sus procesos de formación? De esta interacción es posible pensar el surgimiento del problema, ya su definición, su constitución como público y los mecanismos institucionales que lo facilitan. Lo político se concibe como un proceso que emerge de los conflictos que surgen de las interpretaciones que los actores hacen como consecuencia de sus prácticas y cómo se institucionalizan.

En este plano del análisis, el problema se remite a la comprensión de los aspectos de la formación y de las prácticas del estudiante, inmerso en los fenómenos de globalización, para favorecer una praxis transformadora de su compromiso social y político. En otra dimensión, el análisis debería orientarse a identificar los procesos para promoverlo a la categoría de problema público, destacando los compromisos y obligaciones de los integrantes o partes, institucionales o no, estatales o no, en relación a las contribuciones que emerjan en el presente trabajo. Es necesario remitirse a lo ético para facilitar que emerjan las dimensiones que constituyen al problema en público a partir de la pregunta disparadora ¿cómo puede construirse el colectivo en el disenso, un 'nosotros' en el desacuerdo?

En este contexto, desde hace más diez años se desarrollan investigaciones en relación con estudiantes de cursos masivos de la UNC. Actualmente el interés está dirigido al uso de Tecnologías de Inteligencia Computacional, como las Redes Neuronales Artificiales, para descubrir relaciones entre las características socioeconómicas y su rendimiento académico. Se ha detectado que los hijos de mujeres que alcanzaron niveles universitarios de grado o posgrado, logran un mejor rendimiento en sus estudios, que se acentúa aún más si los estudiantes son mujeres. Además se ha trabajado en estrategias de 'personalizar' la comunicación en estudiantes de ingeniería de cursos masivos, incorporando inteligencia artificial en los procesos de aprendizaje y de evaluación. En este sentido, se indagarán las percepciones que los estudiantes tienen de estas estrategias de 'mejora' durante el segundo cuatrimestre del 2015.

## 2. Hacia el primer objetivo específico

“—¡Querida, realmente tengo que conseguir un lápiz más fino! No puedo en absoluto manejar éste: escribe todo tipo de cosas, sin que yo se las dicte.”

Lewis Carroll, *Alicia a través del espejo*.

El estudiante, como actor central del escenario de la Educación Superior, está inmerso en una nueva morfología de lo social, en un contexto de globalización donde se trastocan las fronteras nacionales, surgen otras estructuras de poder más allá del Estado nación y sus instituciones, coexisten en un mismo espacio y las formas de gobierno y soberanía son difusas y extendidas. En nuestro plano de vida tenemos múltiples identidades y ellas son globales, emergen como contiguos espacios geográficamente muy distantes. Hay una posibilidad de acción y de agencia desde esas redes, si bien priman los dispositivos controladores. En este nivel de análisis la idea de Estado es de estructura pluriactoral, multinivel, red que avanza sobre la estructura del Estado Nación, en la construcción de otro orden normativo.

En este escenario de sociedad red transnacional, en el modelo de espacio público deliberativo emergen las categorías que alimentan a los procesos decisionales de las políticas en Educación Superior en contextos de masividad.

Se espera que, de los resultados del procesamiento de la información del estudiante con TIEI, surjan hallazgos para enriquecer a esos procesos decisionales con nuevas interpretaciones que impacten en una mejor apropiación del conocimiento (Díaz et al., 2015).

### 2.1 El análisis exploratorio con metodologías de las TIEI, el Problema

258

La Explotación de Información es la subdisciplina de los Sistemas de Información que aporta las herramientas para la transformación de información en conocimiento (García-Martínez et al., 2015). Ha sido definida como la búsqueda de patrones interesantes y de regularidades importantes en grandes masas de información (Britos et al., 2005).

Un Proceso de Explotación de Información se define, como un grupo de tareas relacionadas lógicamente (Curtis et al., 1992) que, a partir de un conjunto de información con un cierto grado de valor para la organización, se ejecuta para lograr otro, con un grado de valor mayor que el inicial (Ferreira et al., 2005).

El uso de IEI, ofrece la oportunidad de descubrir comportamientos socioeconómicos, académicos, cognitivos, entre otros, de los sujetos en procesos de aprendizaje, que con otras metodologías no serían necesariamente detectados (Kuna et al., 2010).

En el contexto descrito se plantea la pregunta general: ¿Cómo se caracteriza el rendimiento académico de los estudiantes de Ingeniería en sus primeros años, tomando a la asignatura Informática como eje del análisis?

Se ha desglosado la pregunta general en las siguientes preguntas específicas:

- ¿Qué similitudes socioeconómicas hay entre estos estudiantes? ¿cómo se caracterizan?
- ¿Qué similitudes en relación a su procedencia geográfica? ¿qué características se encuentran en estos grupos?
- ¿Qué distingue a los estudiantes de Córdoba capital, en el universo de los que proceden de la provincia?

## 2.2 Aspectos Metodológicos

**Descripción de los datos:** Se ha utilizado la base de datos proveniente del sistema SIU\_Guaraní de alumnos de las carreras de Ingeniería de la Universidad Nacional de Córdoba, inscriptos en la materia Informática en el primer cuatrimestre de los años 2012-2013 relevada en Julio de 2014. Cuenta con más de 1500 registros y contiene variada información del estudiante tanto del tipo académico, como socio-económico y de situación geográfica. Del total de variables disponibles las siguientes trece fueron utilizadas en este trabajo:

- La fuente de ingresos del alumno: de su propio trabajo, de su familia y/o de beca.
- Los últimos estudios alcanzados por su padre y por su madre.
- El género.
- Si vive con su familia de origen.
- La ubicación de procedencia (si es argentino, si es de la Provincia de Córdoba, y si es de Córdoba).
- Si el alumno aprobó la asignatura durante la cursada.
- Si el alumno realizó su cursada acorde a lo establecido en el plan de estudios.
- Dos variables que determinan el rendimiento del alumno en su primer año de ingreso y su desempeño en el total de años cursados respecto al plan de estudios.

Es relevante destacar que a partir de la base de datos original (con los datos en crudo) y la selección de las variables representativas para el dominio de interés, fueron realizadas distintas tareas de pre-procesado para adecuar la información a las necesidades y requerimientos específicos del proyecto.

**Procesos de Explotación de Información:** Los procesos de explotación de información definen las técnicas o algoritmos a utilizar en base a las características del problema de explotación. En (García-Martínez et al., 2013) se definen 5 tipos de procesos: descubrimiento de reglas de comportamiento, descubrimiento de grupos, descubrimiento de atributos significativos, descubrimiento de reglas de pertenencia a grupos y ponderación de reglas de comportamiento o de pertenencia a grupos.

**Tecnologías de Minería de Datos Aplicados en los Procesos:** Los tipos de algoritmos de minería de datos relevantes para el caso de aplicación, se identifican a partir de los procesos de explotación de información aplicados. De dicho análisis se identifican dos tipos de algoritmos: de la familia TDIDT y de clustering.

El algoritmo de clasificación mediante arboles de decisión utilizado es C4.5 (Quinlan, 1993). Clasifica el conjunto de datos mediante la generación de árboles de decisiones, los cuales consisten en una lista de reglas de la forma “si A y B y ... entonces clase X” a partir de las cuales se pueden identificar todas las reglas que describen a una clase.

Se utilizaron distintos algoritmos de clustering con el objetivo de poder identificar distintas características complementarias a partir del modo en el cual cada tipología de algoritmo comprende el conjunto de datos. Los algoritmos utilizados son: 1° Mapas Auto-Organizados (SOM) (Kohonen, 1995), perteneciente a la familia de algoritmos de agrupamiento basado en modelos, es un tipo de red neuronal la cual utiliza una función de cercanía (o vecindario) de registros con el objetivo de determinar las propiedades topológicas del espacio de entrenamiento, 2° K-Means (MacQueen, 1967), perteneciente a la familia de algoritmos de particionamiento, es un método iterativo simple para particionar un conjunto de datos en un número K de clusters, donde K es un valor definido por el usuario. La idea principal del algoritmo es definir un conjunto K de centroides (uno por cada cluster a identificar), a los cuales se les asocia los puntos (un punto representa un registro) más cercanos. Una vez asignada toda la base de datos, se recalculan la ubicación de los centroides como baricentros de los registros asignados a cada uno, y se vuelve a repetir el proceso de agrupamiento hasta que no se produzcan más cambios en la ubicación de los centroides y, 3° Hierarchical Agglomerative Clustering (HAC) perteneciente a la familia

de algoritmos Jerárquicos, cuyo método de agrupamiento es Bottom-up (de abajo hacia arriba) donde cada registro representa un cluster por sí mismo. Posteriormente, cada uno es incluido en clusters más generales de forma sucesiva hasta el nivel deseado, generando un dendograma cuyas agrupaciones se encuentran a una altura similar.

### 2.3 Breve descripción de los resultados

El objetivo general en esta instancia consiste en realizar un análisis exploratorio de las características socioeconómicas de los estudiantes de Ingeniería, representativa de asignaturas en contextos de masividad en la UNC, en relación a su rendimiento académico. Se presenta una descripción estadística de las variables consideradas para las preguntas de investigación previamente identificadas y, posteriormente, los resultados obtenidos de aplicar los procesos de explotación de información para determinar patrones respecto al desempeño académico a partir de las variables socioeconómicas y de procedencia geográfica para los estudiantes.

En la tabla 1, se muestran la media, en adelante Media del Universo (MdU), y el desvío estándar para cada variable seleccionada. Se observa que, del total de la población estudiantil, aproximadamente: el 40% cursa Informática el año en que ingresa, el 31% la aprueba en ese período de cursada, la mayoría cursa simultáneamente entre 3 y 4 materias, el 7% accede a beca, el 14% trabaja, el 98% es de nacionalidad argentina, el 59% es de Córdoba y el 29% de Córdoba Capital, el 92% vive con su familia, el 74% es de sexo masculino, el nivel de estudios de la madre es superior al del padre, ambos oscilan entre dos límites: estudios secundarios completos o universitarios incompletos y, estudios universitarios o superiores completos.

Denominación de la variable	Media	DesvSt
‘Aprobó Inf. en cursada’	0,31	0,46
‘Ritmo Inicial’	1,68	0,95
‘Cumple Plan’	3,13	0,94
‘Demora en Cursarla’	0,38	0,74
‘Beca’	0,07	0,25
‘Trabaja’	0,14	0,35
‘Familia’	0,92	0,37
‘Sexo’	0,74	0,44
‘Madre últimos Estudios’	2,42	0,87
‘Padre últimos Estudios’	2,20	0,94
‘Argentino’	0,98	0,13
‘Córdoba’	0,59	0,49
‘Capital Córdoba’	0,29	0,45

**Tabla. 1.** Resultados del procesamiento estadístico de las Variables usadas para la descripción del problema

Los resultados de la aplicación de HAC clasifican al universo de estudiantes en cuatro conjuntos (C1, C2, C3 y C4):

1. C1: estudiantes que no viven con su familia de origen y no tienen beca
2. C2: Están cursando la asignatura en un período posterior al año en que ingresaron, viven con su familia y no poseen beca.
3. C3: los beneficiarios de beca
4. C4: Viven con su familia y cursan informática el año en que ingresan

El análisis de los datos poblacionales utilizando el algoritmo SOM, permite caracterizar grupos (C1\_1, C1\_2, C2\_1, C2\_2) que se detallan a continuación:

1. C1\_1: Cursan la materia en el primer año, trabajan y casi en su totalidad no alcanza a aprobarla
2. C1\_2: Demoran en cursarla
3. C2\_1: Cursan la asignatura el primer año, un gran número (el mayor) aprueba en la cursada y no trabajan
4. C2\_2: Cursan la materia en su primer año, no aprueban durante la cursada, no trabajan y no poseen beca.

El algoritmo KMeans Strengthening ha proporcionado otra perspectiva del análisis de la formación de grupos, tomando como característica objetivo a la variable “Cumple Plan”, como una expresión del desempeño general del estudiante.

1. C5: Cursan el primer año pero no aprueban la asignatura y viven con su familia
2. C4: Cursan el primer año pero no aprueban la asignatura y viven con su familia
3. C1: No aprueban en Cursada y no viven con su familia
4. C2: No cursan la asignatura conforme al plan de carrera y además no aprueban durante la Cursada, viven con su familia y son varones.
5. C3: No cursan la asignatura conforme al plan de carrera y además no la aprueban en la Cursada, viven con su familia, todas mujeres

Otras relaciones halladas, poco significativas, involucran nivel de estudios de los padres, si vive o no con su familia y otros atributos que sería interesante su consideración para realizar indagaciones con metodologías cualitativas de investigación y profundizar desde el paradigma interpretativo. De lo anterior, se puede observar que en los algoritmos intervienen atributos diferentes para sus procesos de clasificación, esto complejiza la interpretación pero enriquece el análisis. A través de HAC se logra discriminar el universo de becarios, SOM separa a los que demoran en cursarla, y KMeans a los que aprobaron en la cursada.

Por otra parte, en las reglas de pertenencia del algoritmo HAC participaron 'Beca', 'Vive con la familia' y 'Demora en cursar la asignatura', mientras que SOM involucró a 'Demora en cursarla', 'Aprobó Informática en cursada', 'Beca' y 'Trabaja', por último, para Kmeans 'Aprobó en cursada', 'Vive con la familia', 'Demora en cursarla' y 'Mujer/Varón'.

Con relación a la procedencia geográfica, los resultados de la aplicación de HAC clasifican al universo de estudiantes en cinco conjuntos (C1, C2, C3, C4 y C5). Las principales variables que participan en la caracterización de los grupos son: 'Beca' (si/no), 'Vive con la familia' (si/no), 'Ritmo inicial' (si/no), 'Trabaja' (si/no) y 'Argentino' (si/no). Este algoritmo clasifica grupos muy eficientemente, e invita a profundizar en su composición.

1. C1: Son argentinos, no tienen beca y trabajan
2. C2: Argentinos, beneficiarios de becas
3. C3: Argentinos, que no trabajan y no tienen beca, comenzaron con el más alto ritmo de carrera, sin embargo el grupo anterior mejores porcentajes de aprobación y de mantener el plan de carrera.
4. C4: los estudiantes extranjeros
5. C5: Son argentinos, no trabajan ni tienen beca, comenzaron con el más bajo ritmo.

El análisis de los datos poblacionales utilizando el algoritmo SOM, permite caracterizar seis grupos (C1\_1, C1\_2, C1\_3, C2\_1, C2\_2, C2\_3). Si bien no resulta tan discriminante como el anterior, se evidencian aportes novedosos. Participan dos variables de rendimiento académico en la caracterización de los grupos: 'Demora en Cursarla' y 'Aprobó Informática en cursada'. Además las variables socioeconómicas participantes resultaron: 'Córdoba capital' (si/no) y 'Trabaja' (si/no). El algoritmo KMeans Strengthening ha proporcionado otra perspectiva del análisis de la formación de grupos, tomando como atributo objetivo a la variable 'Cumple Plan'. Las características que participan en la asociación son: 'Familia' (si/no), 'Demora en cursarla' (si/no) y 'Aprueba en cursada' (si/no), ninguna relativa a la procedencia geográfica. El algoritmo ha identificado 5 grupos. Tal vez el mayor aporte en la interpretación de estos resultados, es la caracterización de los extranjeros.

Por último, basado en el interés de indagar las características de los estudiantes del interior de Córdoba y de Capital, se repitió el proceso con once atributos: 'Aprobó Inf. en cursada', 'Ritmo Inicial', 'Cumple Plan', 'Demora en Cursarla', 'Beca', 'Trabaja', 'Familia', 'Sexo', 'Madre últimos Estudios', 'Padre últimos Estudios' y 'Capital Córdoba'.

## 2.4 Las primeras interpretaciones a la luz de las relaciones descubiertas

Múltiples son las interpretaciones que podrían hacerse a partir de los resultados presentados. Se escogen sólo algunas que se orientan a obtener resultados para dar luz a los procesos decisionales de las políticas públicas destinadas a este universo de estudiantes.

Es posible observar que cada algoritmo separa distintos grupos de interés: HAC al universo de becarios, SOM a los que demoran en cursar la asignatura escogida como representativa de contextos de masividad en el UNC, y KMeans a los que la aprueban conforme a lo esperado en el plan de estudios de la carrera. Todos ellos dan respuesta a la primera pregunta específica de investigación, y es posible adecuar su profundidad y extensión al propósito que persigue el actor que se interroga.

Al incorporarse variables relacionadas con la procedencia de los estudiantes, los algoritmos caracterizaron a los extranjeros y, además descubrieron relaciones significativas para los estudiantes que proceden de Córdoba que trabajan o no y que aprueban o no la asignatura conforme a lo esperado. Además, el mejor desempeño en el plan de carreras lo alcanzan los estudiantes que aprobaron la asignatura durante la cursada, con un bajo porcentaje de trabajadores pero con gran cantidad de beneficiarios de beca y con un alto nivel de estudios alcanzados por ambos padres. El desempeño más bajo mostró estar relacionado con demoras en el inicio de la carrera, la no aprobación de la asignatura durante la cursada, un bajo porcentaje de beneficiarios de beca y un nivel más bajo de estudios alcanzados por los padres.

Cuando se pretendió dar respuesta a la última pregunta de investigación no se encontraron hallazgos novedosos con respecto a los apartados anteriores, con excepción del cluster K\_1 cuyo rendimiento es intermedio, compuesto en su mayoría por estudiantes de Córdoba Capital que se caracterizan por no vivir con su familia de origen y además, porque sus padres tienen un nivel de estudios levemente inferior a la MdU, esto es, secundario incompleto.

262

En apretada síntesis, para todos los grupos descubiertos, el nivel de estudios de la madre es superior al del padre, los estudiantes que poseen beca muestran una tendencia favorable a mejorar el rendimiento académico, el género de los estudiantes no parece tener mayor relevancia en su desempeño y a los estudiantes que trabajan se les dificulta más sostener el plan de carrera al día. Las líneas de trabajo sugeridas se relacionan con la necesidad de identificar los atributos de índole socioeconómicos que mayor impactan en el rendimiento académico de los estudiantes, incorporar aspectos relativos a sus formas de vida e indagar en otras poblaciones estudiantiles de la Universidad Nacional de Córdoba que resulten también significativas de la Educación Superior en contextos de masividad.

### 3. Acerca de las percepciones de los protagonistas, que incluye a los excluidos, de cursos masivos de la Universidad Nacional de Córdoba

*“—Pero, ¿qué dijo el Lirón? —preguntó uno de los miembros del jurado.*

*—No me acuerdo —dijo el Sombrero.*

*—Tienes que acordarte —comentó el Rey—; si no, serás ejecutado.”*

*Lewis Carroll, Alicia en el País de las Maravillas.*

Se percibe que el estudiante está desprotegido, aturdido, incomunicado, no responsabilizado, pero es abierto, dispuesto, lúcido, generoso. Se ve el efecto paradójico del individualismo (Hartmann M., Honneth A., 2009) como también, la paradoja Autonomía-Vulnerabilidad (Ricoeur P., 2008). Se cree necesario pensar sus prácticas articuladas a lo institucional que guía su formación. Se interpreta que desde ahí emerge el problema como público.

Uno de los comentarios más relevantes entre los miembros de la comunidad académica (docentes, autoridades, no docentes) se refiere a la dificultad percibida en la redacción de los estudiantes, como si se observara una disminución en sus capacidades de expresión oral y escrita. No les extraña encontrar a los estudiantes interrogando acerca de significados de expresiones que, en otras generaciones, les hubiesen resultado inaceptables en niveles inferiores del sistema de educación formal. Por otra parte, estos mismos estudiantes son los que se comunican con fluidez con ciudadanos del mundo entero y participan en redes sociales interesados por problemáticas globales.

Por otra parte, los profesores, facilitadores de procesos de aprendizaje, viven un momento histórico caracterizado por diversas y complejas formas de expresiones narrativas, donde la comunicación global sugiere nuevas formas de autonomía frágiles. Por ejemplo, es frecuente formar parte de grupos de investigación cooperativos cuyos integrantes tengan distinta lengua y cultura. Es posible además comunicarse en el mundo global, una singular difusión de las producciones académicas, en una manifestación explosiva de publicaciones digitales que atrae, aturde, ensordece, descubre, permite, asfixia. Sus antropologías de aprendizaje están más ligadas a lo escrito, a lo permanente, a la memoria, a la construcción de saberes a lo largo de su extensa y profunda formación, así ven con singular desparpajo que ‘nuestros jóvenes’ no conserven en su identidad singular aspectos relativos a la cultura y a la historia de la humanidad, que ‘leen poco’, que ‘se expresan mal’, que ‘tienen muy poca cultura general’.

Los estudiantes poseen una antropología del aprendizaje que funciona con inmediatez, con accesibilidad, con desigualdades, sin memoria. Su mayor capacidad consiste en comprender nuevos escenarios, adaptarse a ellos, pero con formas expresivas muy limitadas a ojos de sus formadores. Sin embargo, ellos en alguna medida y con cierta frecuencia son ‘analfabetos digitales’ en el sentido de la comunicación a través de las nuevas tecnologías.

Asistimos a un momento histórico en el cuál, las formas de comunicación son más accesibles a estudiantes que a formadores, actuando esta desigual capacidad de expresarse en detrimento de las formas de comunicación utilizadas tradicionalmente.

También existen otros ciudadanos, que esperan por igualdades, individuos que ni siquiera sueñan con la oportunidad de acceder a estudios universitarios, son los excluidos lingüísticos (Ricoeur P., 2008). Curiosamente, a ellos suele resultarles fluidas y accesibles estas nuevas formas de comunicación de las sociedades en red, inclusive, con frecuencia, más que a los mismos formadores de Educación Superior.

Cabe preguntarse, en este escenario transnacional ¿quién es el verdadero ‘público débil’?. Cada protagonista tiene una doble cara en su capacidad narrativa, su poder decir, su poder hacer, materializadas en su coherencia narrativa.

Con una presente masividad en la que son demandados, que no deja de ser una manifestación más del aturdimiento en el esfuerzo de construir esta identidad común, anhelada en democracia deliberativa, donde el poder decir, el poder sentir, el poder pensar, sean los mecanismos elementales para convivir en las desigualdades hacia la constitución del problema como público. Hacia la formación de lo común a partir del individuo y sus relaciones, asistido por la inteligencia colectiva.

### **3.1 Pensando en el segundo objetivo**

“—¿Sabes sumar? —le preguntó la Reina Blanca.— ¿Cuánto es uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno más uno?”

—No lo sé —dijo Alicia—. Perdí la cuenta.

—No sabe hacer una adición —le interrumpió la Reina Roja.”

Lewis Carroll, Alicia a través del espejo.

En relación al comportamiento social del estudiante, en sus grupos, familia, entornos inmediatos, su ciudad, su lugar de origen, sus profesores, etc., se cree adecuado incorporar como enfoque guía en este ensayo a las Paradojas del Capitalismo de Hartmann & Honeth, que nos remiten en Occidente, a los estilos normativos de carácter emancipador del sistema social capitalista asociados al Estado de Bienestar, a partir de la denominada 'revolución neoliberal'. En las cuatro esferas de acción que los autores definen, se produce un efecto contradictorio que se constituye en una paradoja, a partir de la cual, la 'pretendida emancipación' se troca por un efecto no deseado de reconstitución de nuevas formas de expansión del capitalismo en lo que se ha tenido en llamar 'institucionalización del individualismo' que produce efectos normativos de desolidarización, constituyéndose en una mecanismo de evolución paradójica del capitalismo, acentuando lo inmanente de la responsabilidad individual como mecanismo que posibilita la regeneración de sus nuevas formas.

En este marco, la atención se orienta hacia los problemas que surgen en los procesos dialógicos del sujeto que se puede inscribir en un orden simbólico. Hay desigualdades en el poder decir y en el poder hacer, hay desigualdades en la cultura, la formación, etc. Entonces surgen los giros: lingüísticos, afectivos, narrativos. Estas desigualdades están basadas en el reconocimiento y en la falta de reconocimiento.

Por otra parte, enfocándose en las relaciones a partir de las cuales se construyen las identidades, esta presentación incorpora a las contribuciones de ética de Ricoeur. El tipo de relaciones en las que se construyen esas identidades y la fragilidad de la autonomía de quien es "sí mismo como autor". Piensa a las instituciones como un consenso entre cruzados, sosteniendo desacuerdos en formas razonables y se pregunta si es posible que lleguemos a una comprensión compartida. Se enfoca en los procesos en los que se construyen discursivamente un problema público como tal. Entonces importa en nuestro trabajo detectar las tensiones y comprender los procesos que tensionan para comprender como se construye la decisión política, identificar las prácticas, los actores, el contexto intersubjetivo.

### **3.2 Paradojas del Capitalismo. La Ira**

En sociedades con capitalismo regulado por el Estado de Bienestar se materializaron integraciones normativas a partir de la institucionalización de: el individualismo, la justicia igualitaria como forma jurídica, el desempeño como principio de asignación de status y el romanticismo del amor que trascendía el instrumentalismo cotidiano. Surgiendo así cuatro nuevas esferas de reconocimiento, que van más allá del orden establecido y generan un derecho inmanente de reclamo que actúa como disparador de este proceso de transformación. La idea de autorrealización individual a través de la Educación Superior, como condición excluyente, los derechos igualitarios para el acceso al sistema educativo formal, la concepción feminista del acceso a carreras históricamente masculinas, sumado a las reformas educativas que parecen ofrecer mejoras en la igualdad de oportunidades sociales. Se valora así a los individuos cuyas prácticas sociales evidencien una responsabilidad "emprendedora" creativa y flexible de proyectos individuales. La denominada "revolución neoliberal" promueve un sistema social que tensiona a las instituciones para adaptarlas a las nuevas estructuras económicas heredadas del Estado de Bienestar. Por otra parte, sucede un desplazamiento relativo del poder Estado atrás de las diversas manifestaciones de internacionalización. Esta nueva forma de capitalismo actúa produciendo transformaciones que revierten los logros normativos ya institucionalizados.

Los efectos paradójicos se caracterizan porque en ellos se conjugan mejoras con deterioros en relación a una situación. Estos deterioros son consecuencia de intencionalidades cuyos orígenes eran emancipadores. El discurso de estas paradojas ha generado una ética con nuevas formas de justificar desigualdades e injusticias.



### 3.3 Las paradojas y la desolidarización en el escenario del estudiante

Lo que antes podría ser interpretado como una manifestación de la extensión de la autonomía individual, ahora se torna en exigencias, disciplinamientos o inseguridades que producen el efecto de desolidarización. Las presiones del capitalismo de redes sobre los individuos, desdibuja los bordes de lo privado con lo público, lo laboral con lo familiar, lo afectivo con lo instrumental. En las organizaciones la historia de vida de las personas se opaca frente a los méritos del acá y ahora. Así, la Universidad Nacional de Córdoba, como institución con propósito emancipador, está abierta a la construcción de saberes desde un colectivo nutrido por todos los integrantes de la comunidad científica. Sin embargo, la sobre valoración de los logros del acá y del ahora, a menudo impide el protagonismo de aquellos que no acompañan este ritmo. Se deteriora entonces el potencial de los saberes de este momento histórico. Por otra parte, las oportunidades para ser parte de esta construcción, muy a menudo quedan en manos de los más jóvenes, propiciando entonces formas dinásticas de excesiva duración. Se ve fuertemente dificultado el propósito emancipador, en la Academia ocupan espacios de poder unos pocos y por periodos muy extensos.

Por otra parte, resulta cuestionable el sentido de inclusión social en la Universidad pública. Sin ignorar los avances hacia la Universidad abierta, popular y plural, con beneficios tales como becas, comedores, deportes y salud, los ‘excluidos lingüísticos’ parecen no ser motivo de atención. El resentimiento de los jóvenes que acceden a estudios de Educación Superior como de los que jamás accederán crece cada vez más vertiginosamente, generando un enfrentamiento y nuevos mecanismos de ruptura en el tejido social de estas nuevas generaciones.

Surge entonces el interrogante de cómo se interpreta este orden simbólico para el cuál la convivencia de este colectivo no sólo excluye a los ‘mutilados lingüísticos’ sino que, además, ha logrado consolidar un espacio público de resentimientos y enfrentamientos entre los potenciales actores solidarios: los jóvenes.

265

Así, en aquellos individuos que han orientado sus esfuerzos tras el consumo y la confortabilidad, inmersos en la cultura del progreso de Occidente, en un contexto que ya no ofrece garantías de estabilidad, con un fuerte temor a perder el estadio alcanzado, surgen conductas que evidencian incapacidad de comprender a individuos que transitan por otras formas de vida, promoviendo, argumentado y justificando su pobreza de comprensión basada en actitudes de menosprecio, manifiestas en sus narrativas, sus formas de relacionarse y sus prácticas cotidianas. Generan un entramado de explicaciones destinado a ‘enjuiciar’ al otro, ese otro al que no pueden comprender. Este joven transita su vida pobre de empatía hacia su prójimo. El otro, el excluido, también está imbuido en la cultura del consumo. Ambas vidas transitan alejadas de reconocimiento y confortabilidad pretendidos, en un tejido social caracterizado por la incompreensión y el odio, transmitidos por la generación de sus progenitores y formadores, que a su vez guardan resentimiento hacia los efectos del imperialismo y de la globalización, sin embargo, son precisamente ellos los que instauran en los jóvenes esta cultura ensordecadora del status y la productividad.

Los derechos reclamados por los estudiantes, con más frecuencia de lo que se esperaría, no hacen referencia ni a la mejora en la enseñanza, ni a su compromiso como futuros profesionales, ni a la fuerte ausencia en Educación Superior de los ‘excluidos lingüísticos’. Por otra parte, la actitud verdaderamente solidaria de acompañar en los procesos de aprendizaje colaborativo a sus compañeros con más dificultades, suele estar ausente en carreras en donde la competitividad global es más exigente, tal parece que esas prácticas despiadadas se les ha incorporado como hábito. Tampoco cuestionan si los modelos de desarrollo que subyacen en sus contenidos curriculares tienen correlato en una realidad de integración latinoamericana, están más preocupados por su inserción laboral, su status, su competitividad. En realidad, estos jóvenes, a pesar de tener mayores recursos para acceder a espacios públicos de poder, son mutilados en su saber pensar, problema cuya probabilidad de constituirse en público es mucho más escasa que el de los “excluidos lingüísticos”.

Por último, es cuestionable el carácter de plural y representativa de las estructuras de gobierno de las Universidades, el individualismo permite mecanismos que, pretendiendo una Universidad en el marco de la reforma del 1918, ha sido presa de tensiones del poder y de las desigualdades de género. Los mecanismos de concursos y acreditaciones no necesariamente legitiman decisiones emancipadoras.

#### 4. Reflexiones finales

Pensar en la construcción de una identidad colectiva resulta enmudecedor, ya que, asistiendo a un momento histórico de oportunidad de resurgimiento de la integración latinoamericana, de oportunidad de sostener el carácter transnacional, de las facilidades de las nuevas tecnologías que 'parecen' disminuir las desigualdades entre las autonomías de los ciudadanos latinoamericanos; sin embargo, las dificultades de expresión en todos los actores están presentes por motivos diferentes. Tal vez sea necesario aceptar que esta nueva forma de comunicación tiene a esta nueva forma de vulnerabilidad como inherente. Es decir, una vulnerabilidad diseminada entre los actores que construyen su identidad colectiva. Es importante entonces dar una descripción más aproximada a la autonomía y vulnerabilidad de estos actores a partir de sus prácticas narrativas. Específicamente: el estudiante, el ciudadano no estudiante por desigualdad de oportunidades y los ciudadanos que conforman la generación de los formadores de aquellos.

Este es el escenario institucional de la transmisión de saberes entre generaciones, al que se le ha incorporado también el excluido. Erigido en la paradoja, con sentimientos encontrados de pertenencia y no pertenencia, de presencias virtuales y ausencias reales, de identidad cuya construcción imbrica una temporalidad caótica que no da permisos para el surgimiento de esta identidad, que promueve la sensación del desdibujar, del desandar, del no construir (Díaz L., 2014). Es importante resaltar que el principal esfuerzo inmanente en esta presentación consiste en el tratamiento del problema, objeto de la tesis doctoral en desarrollo, desde dos enfoques que en apariencias parecen transcurrir por andariveles que nada guardan en común. Sin embargo no es necesariamente así.

Ambos enfoques albergan verbos comunes: 'detectar', 'descubrir', 'indagar', 'comprender', y sobre todo, interpretar. Los distingue y se convocan en el despojo de hipótesis a priori, rescatando percepciones. Ello sugiere que epistemológicamente guardan en su esencia procesos de hermenéutica con gran compromiso de alteridad, como una praxis transformadora en un marco de la reflexividad, como los enfoques de Giddens o Castoriadis y orientándose de manera incipiente hacia una antropología política de la Educación Superior en contextos de masividad, latinoamericana, de las Universidades públicas en nuestro país.

## Bibliografía

- BRITOS, P., HOSSIAN, A., GARCIA MARTINEZ, R. y SIERRA, E. (2005): “Minería de Datos Basada en Sistemas Inteligentes”. 876 páginas. Editorial Nueva Librería. ISBN 987-1104-30-8.
- CASTORIADIS, Cornelius (2008): “Poder, política, autonomía” en El mundo fragmentado. (La Plata: Terramar Ediciones)
- DIAZ, Laura (2014): “Una vueltita más, no me quiero bajar. Las Tecnologías de Aprendizaje y Conocimiento (TACs) y la democratización de la Educación Superior” en Libro de Resúmenes del VIII Congreso Iberoamericano de Docencia Universitaria organizado por la Asociación Iberoamericana de Didáctica Universitaria. UNR. ISBN 978-987-3638-02-2
- DIAZ, Laura; MARTINS, Sebastian; GARCIA-MARTINEZ, Ramón (2015): “Descubrimiento De Patrones Socio-Económicos De Población Estudiantil De Carreras De Ingeniería Basado En Tecnologías De Explotación De Información” En TE&ET 2015. UNNOBa
- GARCIA-MARTINEZ, R., Britos, P. Martins, S., Baldizzoni, E. (2015): “Ingeniería de Proyectos de Explotación de Información”. Nueva Librería. ISBN 987-1871-34-1.
- GARCÍA-MARTÍNEZ, R., Britos, P., Rodríguez, D. (2013): “Information Mining Processes Based on Intelligent Systems”. Lecture Notes on Artificial Intelligence, 7906: 402-410. ISSN 0302-9743.
- FERREIRA, J., Takai, O., Pu, C. (2005): “Integration of Business Processes with Autonomous Information Systems: A Case Study in Government Services”. Proceedings Seventh IEEE International Conference on E-Commerce Technology. Pág. 471-474.
- GIDDENS, Anthony (1998): “Introducción”, en Más allá de la izquierda y la derecha (Madrid: Madrid). Págs. 11 a 30.
- HARTMANN, Martin y HONNETH, Axel (2009): “Paradojas del Capitalismo” en Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- KOHONEN, T. (1982): “Self Organized Formation of Topologically Correct Feature Maps. Biological Cybernetics”. Vol 43.
- KUNA, H., GARCIA MARTINEZ, R. VILLATORO, F. (2010): “*Pattern Discovery in University Students Desertion Based on Data Mining*”. Advances and Applications in Statistical Sc. J., 2(2): 275-286. ISSN 0974-6811.
- MACQUEEN, J. (1967): “Some methods for classification and analysis of multivariate observations” 5th Berkeley Symposium on mathematics, Statistics and Probability, 1, S. 281-298.
- QUINLAN, J. R. (1993): “C4.5: Programs for Machine Learning”. San Mateo: Morgan Kaufmann.
- RICOEUR, Paul (2008): “Autonomía y Vulnerabilidad” en Ricoeur, Paul: Lo Justo 2. Estudios, lecturas y ejercicios de ética aplicada. Editorial Trotta. Madrid. Págs. 70 a 86.

# Revisión crítica, política y pedagógica de la Minería de Datos y sistemas *Tutoring* en educación

Federico Ferrero

Centro de Investigaciones María Saleme de Burnichon de la

Facultad de Filosofía y Humanidades (UNC)

(Conicet)

E-mail: federicojerrero@gmail.com

Eje temático: Políticas sociales: nuevos y viejos derechos

## Resumen

Esta ponencia aborda el análisis de una tecnología que, actualmente, interroga dinámicas de producción, circulación, transmisión y aplicación del conocimiento en las instituciones educativas de nuestra región. El propósito, entonces, es revisar las bases conceptuales de la Minería de Datos (*Data Mining*) como tecnología y del sistema de tutorías inteligentes (*Tutoring*) como uno de los resultados de su aplicación al campo educativo. Se proponen tres dimensiones de análisis que emergen como principales conflictos: a) el problema de la pertenencia y del destino del uso de los datos, b) el problema del reemplazo laboral docente por los sistemas de tutorías inteligentes y c) el problema de la estandarización de los aprendizajes denunciado por las teorías de tradición socio-constructivista. Asimismo se analizan las alternativas que la Minería de Datos ofrece en educación como recurso metodológico para la administración de los sistemas y para la transmisión de conocimientos desde una perspectiva comprometida con el derecho a la educación y al acceso tecnológico.

La incorporación de nuevas tecnologías en el campo de la educación interroga dinámicas de producción, circulación, transmisión y aplicación del conocimiento en las instituciones. A saber: se constituye un nuevo escenario que integra sistemas de gestión institucional organizados con principios distintos a los de las clases tradicionales. Estos sistemas cubren dos formatos principales. Por un lado, el *E-learning* y *Learning Management System (LMS)* que “trasladan” gran parte de las prácticas educativas tradicionales a entornos virtuales (como por ejemplo las aulas virtuales de la plataforma *Moodle*). Por otro lado, aunque aún menos extendidos, aparecen en escena los Sistemas de Tutorías Inteligentes (*Intelligent Tutoring System - ITS*) con el objetivo de personalizar y adaptar la enseñanza a las necesidades de cada estudiante en particular. En ambos casos, el establecimiento virtual de estos sistemas genera una vasta cantidad de datos sobre cada una de las prácticas que llevan adelante los sujetos que participan en ellos.

El problema es que a partir de estas bases de datos, los análisis y las decisiones que se toman exigen, necesariamente, una reflexión lo más crítica posible que ordene estos fenómenos en contexto y que defienda una perspectiva comprometida con el derecho a la educación y el derecho al acceso tecnológico.

Ahora bien, más allá del caso concreto de aplicación al campo educativo, es importante señalar que primeramente la *big data* fue objeto de análisis en el mundo del comercio electrónico (*e-commerce*) y de los negocios electrónicos (*e-business*). Como es obvio suponer, la finalidad perseguida en ese campo era la mejora de los procesos mercantiles tanto en términos de eficacia como de eficiencia. De manera que considerando estos orígenes, no sorprende que la impronta comercial sea la que haya primado en el establecimiento de los principales criterios de investigación en la minería de datos aplicada a contextos educativos.

Con esta tradición a cuestas, el destino y utilidad de esta *big data* ha generado grandes discusiones sobre todo durante la última década en países europeos y en norteamérica. Como consecuencia de ello se ha producido un incremento del número de investigaciones, publicaciones y encuentros aglutinados alrededor de dos comunidades principales distinguidas, en principio, por su procedencia profesional: docentes e investigadores con formación e interés pedagógico, y especialistas en computación y programadores que deciden trabajar sobre los datos producidos en contextos educativos. Los primeros han denominado al emergente campo como Analítica del Aprendizaje (*Learning Analytic - LA*), los segundos lo llamaron Minería de Datos en Educación (*Educational Data Mining - EDM*).

Aunque recientemente se han producido algunos acercamientos académicos (Siemens y Baker, 2012), estos dos campos se definen por sus diferencias y cruzan críticas que los deslindan en una versión más blanda y otra más dura. La Sociedad para la Investigación en *LA* lo ha definido como “la medida, colección, análisis y reporte de datos acerca de aprendices y sus contextos, para propósitos de comprensión y optimización del aprendizaje y de los entornos en los cuales ocurre” (Siemens y Gesavic, 2012: 1). Por su parte, la Sociedad Internacional de *EDM* establece que *Educational Data Mining* es una disciplina emergente, vinculada con el “desarrollo de métodos para explorar tipos de datos que provienen de contextos educativos, y para usar esos datos con el objeto de entender mejor a los estudiantes y a los contextos en los que ellos aprenden” (Romero y Ventura, 2010: 601).

Estas definiciones aparentemente similares pueden comenzar a distinguirse en cuanto se reconoce el *EDM* como un subtipo de *Data Mining* y se especifican las clases de métodos que comparten y desarrollan. Esta metodología común supone la “extracción automática de patrones implícitos e interesantes de una gran colección de datos” (Romero y Ventura, 2007: 135). Haremos hincapié aquí en el carácter automático de la obtención de los resultados.

En el caso del *LA*, el foco está dado en informar y “empoderar” a los actores involucrados (administradores, docentes, aprendices) de manera que, en definitiva, las decisiones las terminan tomando los mismos actores. Contrariamente, en el *EDM* el énfasis está puesto en la adaptación automática. Esto quiere decir que las decisiones sobre los sistemas establecidos en contextos educativos están basadas en resultados que provienen de hacer correr modelos cuyos *outputs* son ajenos a toda intervención humana.

Congruente con ello, el tipo de descubrimiento que es priorizado en cada caso también se diferencia. El *LA* se focaliza sobre criterios de evaluación realizada por los mismos actores involucrados, es decir que se aprovecha el juicio humano y el descubrimiento automático es sólo una herramienta más para conseguir el objetivo. Inversamente, en el *EDM* el descubrimiento automático a partir de la *big data* es la clave y el juicio humano es accesorio (Siemens y Baker, 2012).

Ahora bien, esta descripción breve debe ser profundizada a la luz de algunos interrogantes que pongan en evidencia compromisos compartidos por ambas líneas de desarrollo teórico. Con alguna distinción metodológica que arrastra mayor o menor simplificación del fenómeno educativo, ambos enfoques comparten el objetivo general del análisis de la *big data* en educación: conocer, predecir y mejorar la efectividad y la eficiencia del fenómeno educativo que ocurre en los entornos virtuales y en el que están involucrados estudiantes, profesores e instituciones.

Este objetivo surge en torno a algunos diagnósticos críticos del sistema tradicional de educación que son citados por los autores enrolados en estos enfoques (*LA* y *EDM*). Por ejemplo, Romero y Ventura sostienen que la educación tradicional ha sido criticada porque “alienta aprendizajes pasivos, ignora las diferencias individuales y las necesidades de los aprendices y no pone atención a la resolución de problemas, al pensamiento crítico o a otros tipos de habilidades de pensamiento

superior” (2007: 137). Al mismo tiempo, trabajos como el de Jhonson, Arago, Shaik y Palma Rivas (2000) ponen en evidencia que el aprendizaje *on line* puede ser tan efectivo como el usual método cara a cara en muchos aspectos, a pesar de la creencia general que defiende la posición contraria. Aún así, no se puede desconocer que las más prestigiosas universidades del mundo se niegan tanto a reducir la cantidad de docentes por alumno como a “virtualizar” completamente sus cursos. De modo que la investigación realizada hasta el momento y los datos disponibles no permiten extraer conclusiones rápidas e irrefutables respecto de la aparente “inutilidad” de los métodos tradicionales en educación (que en algunos textos hasta se la llama “educación *off line*” ¡!).

Como se observará, esta importante discusión suele aparecer simplificada en mucha bibliografía alineada, sobre todo, a los principios del EDM. Se trata de posiciones que pueden ser problemáticas por adolecer de una cierta ingenuidad en el análisis. Al respecto y por ejemplo, dicen Greller y Drachler: “Es esperado que el aprendizaje personalizado tiene el potencial de reducir costos de distribución mientras al mismo tiempo crea más eficiencia en las experiencias de aprendizaje, acelerando el desarrollo de competencias y aumentando la colaboración entre aprendices” (2012: 42). Creemos que esta y otras posiciones afines que ven en el análisis de la *big data* en educación una suerte de panacea para los problemas educativos actuales deben, necesariamente, ser revisadas seria y críticamente.

En este marco, proponemos tres tópicos centrales de discusión: 1) el problema de la pertenencia y del destino del uso de los datos, 2) el problema del reemplazo laboral docente por los sistemas de tutorías inteligentes y 3) el problema de la estandarización de los aprendizajes abordado desde el enfoque de las Teorías del Aprendizaje de línea socio-constructivista.

### **Datos y usos: ¿a quiénes les pertenecen los datos? y ¿para qué van a ser usados?**

El avance de los sistemas virtuales de gestión educativa relocaliza la importancia de la pregunta fundamental por la pertenencia de los datos. Pero esta necesidad de legislación invade no sólo a los sistemas educativos. El celebrado proyecto del “Internet de las cosas” (*Internet of Things - IoT*) es el programa que ha organizado el progreso en la construcción de bases de datos generadas por diferentes objetos del mundo y de diversa complejidad. A saber: desde el lavarropas con conexión *wi-fi* hasta, si se permite, los sistemas virtuales de gestión educativa que nos proponemos estudiar en esta comunicación. El mecanismo es, salvando las distancias, el mismo: a cambio de una suerte de comodidad y control remoto de las acciones, los usuarios de distintos objetos cotidianos conectados a internet van dejando su huella de prácticas en distintas bases de datos. Para seguir con el ejemplo previo: queda registrado desde la hora en la que un sujeto lava la ropa hasta el promedio general de la carrera universitaria elegida, etc. etc. etc. Tanto se ha sofisticado este sistema en las últimas décadas que se han diseñado tecnologías convergentes que son capaces de construir muy diversas bases de datos a partir del manejo de un mismo dispositivo cómodo y móvil: el caso típico es el del teléfono celular.

La pregunta, indefectiblemente, es por la política de control y vigilancia que subyace al uso que se hace de estas bases de datos. Nadie ya dudaría que actualmente, el análisis de estas bases de datos puede dar cuenta con fineza de historiales de vidas, perfiles, rutinas, etc. que, desde luego, al menos despiertan incertidumbre por el destino y uso de esos datos. Al respecto, es importante mencionar las acciones llevadas a cabo en torno al “derecho al olvido digital” especialmente en Europa durante los últimos años.

Es en este marco que debe incluirse la discusión en torno a la pertenencia de los datos y al uso de las bases de datos educativas. Así, la disponibilidad y la publicidad aparecen como grandes desa-

fíos y exigen toma de decisiones particulares dado la vulnerabilidad de los sujetos a quienes les pertenecen los datos.

Pero esta situación que amenaza la autonomía de las instituciones y la libertad de sus actores -puesto que, en definitiva, los establece como objetos de vigilancia y control externo- no es de fácil resolución.

Por un lado, agencias y empresas privadas presionan por tener acceso a los datos y extraer análisis provenientes de entornos educativos. La aplicación de este conocimiento responde a intereses eminentemente financieros: por ejemplo la generación de *rankings* de universidades que ordenan sistemas de financiación, *rankings* de estudiantes de los que dependen las plazas vacantes de estudio, sistemas de predicción del comportamiento de los alumnos, etc.

Por otro lado, las instituciones que sostienen políticas de conocimiento abierto y, a la vez, deciden proteger algunos de los datos que ellas mismas generan para evitar entrar en el comercio académico al que referimos previamente. Este tironeo que se manifiesta entre la convicción de compartir la información que produce la institución y la necesidad de restringir ciertos usos de esos mismos datos, ha estimulado el diseño de propuestas que implican procesos de “anonimización” de la información (entre otras).

Al menos aquí lo importante es la claridad para distinguir quiénes demandan información, sobre quiénes se demanda y si los principales actores involucrados han concedido y aprobado el análisis de sus datos. Es entonces necesario puntualizar al menos tres comentarios. En primer lugar, sostener que la política de “anonimización” y protección de datos debe ser agenciada institucional y no individualmente por razones operativas y de capacidad (sobre este punto volveremos hacia el final). En segundo lugar, reconocer que las prácticas de evaluación en las instituciones no comienzan con los sistemas virtuales. Esto significa que la evaluación dirigida a unidades académicas, a docentes, a alumnos, etc. preexiste a los nuevos sistemas virtuales de gestión de la educación y que, por ello, se ha valido de otros sistemas de información educativa tradicionales para lograr sus objetivos. En tercer lugar plantear que, desde nuestra perspectiva, los mayores problemas aparecen cuando las instituciones pierden el control sobre sus bases de datos de proveniencia virtual y terminan participando en *rankings* y en investigaciones que las evalúan con indicadores definidos externamente y que, además, desconocen sus dinámicas singularísimas de funcionamiento así como su historia y tradiciones. Este punto de vista se sostiene también en las investigaciones que muestran que las auto-evaluaciones obtienen mejores resultados que los controles externos.

Al respecto Greller y Drachsler (2012) realizan una distinción interesante. Estos autores proponen diferenciar dos clases de objetivos en el *LA*: reflejar prácticas y predecir comportamientos. A saber: el reflejo de los datos permite la auto-evaluación crítica a partir de la propia base de datos para obtener autoconocimiento, mientras que la predicción de las actividades del aprendiz supone, naturalmente, el pronóstico automático de sus comportamientos y la toma de decisiones en consecuencia. Sobre todo en este último caso -donde se ejerce control y vigilancia externa- se debate el problema ético vinculado con la posibilidad de limitar el potencial del alumno o de poner coto a toda forma de creatividad e innovación que divergiere de la media estadística predefinida. Desde un punto de vista pedagógico, tres fenómenos educativos ligados a las expectativas del profesor sobre el alumno pueden aquí utilizarse como argumentos para realizar una crítica al objetivo predictivo en *LA*: el “efecto Pigmalión o profecía de auto-cumplimiento”, la “educabilidad” y la homogeneización de los aprendizajes en tanto sólo se admite una forma correcta de aprender según lo establecen los “modelos evolutivos de la normalidad”.

## Sistemas Inteligentes de tutorías: ¿el problema laboral del reemplazo docente?

El proyecto comeniano de escuela establecido en la modernidad ha definido un conjunto de principios que le han dado forma al dispositivo escolar tal como lo conocemos hoy: simultaneidad (áulica y sistémica) con la que ocurren los aprendizajes, universalidad del acceso a la educación, gradualidad en el avance de los contenidos a aprender y ritmo de aprendizaje parejo. Como es evidente, la “educación a distancia” ha modificado dos de los postulados centrales del proyecto moderno: el de la simultaneidad y el del ritmo común de avance. Es decir que los estudiantes no aprenden simultáneamente (al menos no en el mismo espacio físico) ni tampoco a la vez, sino que pueden hacerlo remotamente y según sus propias posibilidades de progreso. No obstante, las figuras del docente y del alumno se mantienen vigentes como roles centrales del trabajo pedagógico.

Lo interesante es advertir que los nuevos desarrollos tecnológicos aplicados a la gestión de lo educativo van más a fondo e interpelan la existencia de los roles clásicos que están involucrados en los procesos educacionales según el paradigma moderno. Analicemos a continuación los principales “formatos” educativos actuales.

Descripción de formatos educativos actuales				
Principios del dispositivo escolar moderno comeniano y actores	Tipos de educación			
	Clases tradicionales	<i>E-learning y Learning Management System (LMS)</i>	<i>Intelligent tutoring system (ITS)</i>	
Simultaneidad	Áulica (física)	Si	No	No
	Sistémica	Si	Puede ser	Sin evidencia
Universalidad	Si	Si	Sin evidencia	
Gradualidad	Si	Si	Si	
Ritmo	Común	Más o menos común	Personalizado	
Actor/es principal/es	Docentes y alumnos	Docentes y alumnos	Alumnos	

Los sistemas de *E-learning* y *Learning Management System (LMS)* son los que han tenido mejor recepción en las instituciones universitarias de nuestra región. La plataforma de gestión *Moodle* es un ejemplo típico de este tipo de sistemas en el que participan los clásicos roles de profesores (editores) y estudiantes. Supone la ausencia de la simultaneidad áulica (física) aunque se podría decir que, en la mayoría de los casos, se ha establecido una simultaneidad institucional aunque no sistémica. Por esta última razón, al menos en las universidades, se ha concretado la universalidad de su uso. Es importante observar que aunque se mantiene la gradualidad en la progresión de contenidos, lo que cambia es el ritmo de los aprendizajes en la medida que este puede ser gestionado con mayor libertad por parte de los estudiantes.

Veamos ahora brevemente los sistemas inteligentes de tutorías (*ITS*) cuya aplicación y extensión es aún incipiente en las universidades de la región. Al menos en la teoría, son abiertamente independientes de cualquier tipo de simultaneidad física puesto que se trata de sistemas de gestión personalísimos que van transformando su oferta y que recomiendan prácticas al estudiante según el programa educativo elegido por él. Respecto de la simultaneidad sistémica y de la universalidad de su alcance, aún no contamos con evidencia unívoca que muestre el modo con el que los sistemas educativos han legitimado su incorporación. Si bien la gradualidad en principio se mantiene, el ritmo es completamente personalizado y adaptado a las posibilidades de cada estudiante (según conocimientos previos, disponibilidad horaria, etc.). Lo distintivo de estos sistemas es la construcción y puesta a prueba de algoritmos que hacen posible la recomendación al estudiante cuando es oportuno. Por ejemplo, el sistema sugiere textos a leer, ejercicios a hacer, evaluaciones



a completar, alarmas a tener en cuenta, etc. Obviamente que el sistema puede dar estos *feedback* porque -en base a modelos de estudiantes diseñados computacionalmente- realiza una evaluación constante de los *inputs* de cada alumno, detecta comportamientos no deseados y predice su *performance* próxima.

Si bien principalmente en los últimos cinco años hemos visto multiplicarse las investigaciones y desarrollos de este tipo de sistemas, no es irrisorio pensar que en el caso de que los *ITS* se perfeccionen y su uso se expanda, emergerá con fuerza el problema del “sentido del profesorado” como cuerpo de profesionales necesarios en la educación. Esto es así dado que mucha de las tareas típicas del docente, incluso el diseño de los mismos cursos, podrían ser reemplazadas por estos sistemas automáticos. Es natural entonces mencionar el evidente problema laboral que existiría en el caso de que este escenario hipotético se afiance en las instituciones.

### **Estandarización de los aprendizajes**

La instauración de un camino legítimo para aprender, es decir la construcción de modelos de aprendices en base a los cuales se examinarán las prácticas concretas de cada estudiante, hace ingresar desde luego, la discusión en torno a la estandarización y homogeneización de los aprendizajes. Desde la perspectiva de la teoría pedagógica sobre los aprendizajes podemos advertir que se trata de un problema de definición suficiente y pertinente de la unidad de análisis (unidad de análisis no en sentido metodológico sino en tanto recorte teórico que se hace de la realidad para abordar un fenómeno determinado). Aunque la *LA* se jacte de que su comprensión de los sistemas de aprendizaje abarca la complejidad con la que estos se manifiestan, creemos que los riesgos que toma no parecen evadir el reduccionismo en el que incurre abiertamente el *EDM*. Al dividir en “componentes” la realidad y analizar las relaciones que se establecen entre ellos, puede que se pierda la especificidad del fenómeno a estudiar. Al respecto, es oportuno mencionar que Vygotsky (1934/2010) ha mostrado este peligro analítico con su famosa analogía del H<sub>2</sub>O.

273

De modo que la simplificación y reducción del fenómeno del aprendizaje a unos pocos indicadores es un tema de seria discusión desde las Teorías del Aprendizaje. Desde nuestra perspectiva no existe problema en reconocer que un sistema de tutoría inteligente podría ser bien estudiado según los principios teóricos del programa conductista de investigación. Veamos la explicación que daba Skinner sobre las máquinas de enseñar a finales de los 50 del siglo pasado para encontrar una sugerente semejanza con los *ITS*.

“El dispositivo consiste de una caja de aproximadamente el tamaño de un pequeño toca-disco. En la superficie hay una ventanilla de vidrio, en la que puede verse una pregunta o un problema impreso en una cinta de papel. El niño responde a la pregunta desplazando dos o más regletas deslizante, que llevan impresas las cifras 0 a 9. La respuesta aparece en orificios cuadrados, perforados en el mismo papel en que va impresa la pregunta. Cuando haya emitido su propia respuesta, el niño hará girar un botón. La operación es tan sencilla como el ajuste de un aparato de televisión. Si la respuesta es correcta, el botón girará fácilmente y puede hacerse que suene una campana o se proporcione algún otro reforzamiento condicionado. Si la respuesta es errónea, el botón no girará. Puede añadirse un contador para llevar la cuenta de las respuestas erróneas. A continuación, deberá hacerse girar ligeramente el botón a la inversa, efectuando un segundo intento de respuesta correcta. (A diferencia de las tarjetas impresas, el dispositivo indica que una respuesta es errónea sin dar la correcta). Cuando la respuesta sea

correcta, otro giro del botón accionará un embrague que hará que pase a la mirilla el problema siguiente, pero ese movimiento no podrá completarse mientras las regletas no hayan regresado a cero” (Skinner, 1959, “*Cumulative Record*”)

Es evidente que podremos, al menos, establecer algunas comparaciones entre las famosas máquinas de enseñar y los sistemas de tutorías inteligentes. También es indudable que los métodos se han sofisticado pero los principios teóricos que ordenan su funcionamiento no son tan distintos. La pregunta allí es si aproximaciones constructivistas podrían tener algún acceso pertinente al estudio de estas máquinas. Hay que decir que muchos investigadores lo ponen en duda. Lo cierto es que la investigación debe concentrarse en esclarecer esta discusión que tiene vastas derivaciones prácticas y serias implicancias éticas.

### **Conclusiones y discusiones**

Esta breve ponencia ha tenido como propósito una revisión crítica y pedagógica de la minería de datos y especialmente de los sistemas de tutorías inteligentes en educación. Para ello, hemos abordado tres problemas principales: el de la pertenencia y destino del uso de los datos, el del hipotético reemplazo docente por los sistemas de tutorías inteligentes y el de la teoría pedagógica que subyace a la estandarización de los aprendizajes.

Finalmente, nuestra última reflexión apunta al rescate del nivel institucional como espacio de disputa privilegiado para lidiar con los problemas y riesgos que suscita la incorporación de estas nuevas tecnologías. Sostenemos que a nivel de los individuos las posibilidades de resistencia son cada vez menores dadas las estrategias de penetración tecnológica que han logrado incluir a muchos de los ciudadanos en el registro de cada vez más vastas bases de datos (vía *e-mails*, redes sociales, sitios de compra *on line*, etc.).

Esta decisión de preconizar el nivel institucional como instancia privilegiada que entra a tomar decisiones en los debates implica abandonar la tendencia que privilegia el estudio de la Tecnología Educativa como fenómeno típico del nivel de concreción áulico. La apuesta está dirigida a captar la complejidad del fenómeno tecnológico sin reduccionismos didácticos y a abrir el juego para conectar con problemáticas propias de niveles más amplios y para así robustecer la interdisciplinariedad que exige el trabajo con objetos de conocimientos de este calibre.

Al reconocer que estas tecnologías serán temas cada vez más ineludibles en los próximos años, en adelante, el desafío es sostener una mirada crítica y también identificar usos de la minería de datos que sean expresiones de una perspectiva comprometida con el derecho a la educación y al acceso tecnológico...

## Bibliografía

Buckingham Shum, S. & Ferguson, R. (2012). Social Learning Analytics. *Educational Technology & Society*, 15 (3), 3-26.

Greller, W. y Drachsler, H. (2012). Translating Learning into numbers: a generic framework for Learning Analytics. *Educational Technology & Society*, 15 (3), 42-57.

Johnson, S., Arago, S., Shaik, N., y Palma-Rivas, N. (2000). Comparative analysis of learner satisfaction and learning outcomes in online and face-to-face learning environments. *Journal of Interactive Learning Research*, 11(1), 29-49.

Siemens, G. y Baker, R. S. (2012). Learning analytics and educational data mining: towards communication and collaboration. In *Proceedings of the 2nd international conference on learning analytics and knowledge* (pp. 252-254). ACM.

Siemens, G. y Gesavic, D. (2012). Guest Editorial – Learning and Knowledge Analytics. *Educational Technology & Society*, 15 (3), 1-2.

Skinner, B. F. (1959). *Cumulative record*. New York: Appleton-Century-Crofts.

Romero, C. y Ventura, S. (2007). Educational data mining: A survey from 1995 to 2005. *Expert Systems with Applications*, 33, 135-146.

Romero, C. y Ventura, S. (2010). Educational Data Mining: A Review of the State of the Art.

In *Proceedings in IEEE Transactions on Systems, Man, and Cybernetics: Applications and Reviews*, vol. 40, no. 6, 601-618.

Vygotsky, L. (1934/2010). *Pensamiento y lenguaje*. Paidós: Buenos Aires.

# **Estado y mercado: aproximaciones a una reconstrucción de la oferta educativa de nivel secundario en Gran Córdoba.**

**Giovine Manuel Alejandro<sup>1</sup>**

(IDH-CONICET) Instituto de Humanidades  
Facultad de Filosofía y Humanidades-  
Universidad Nacional de Córdoba.  
Mail: giovine.manuel@gmail.com

Mesa: Estado, política y democracia

## **Introducción**

En esta comunicación, hemos reconstruido, de un modo sumiso y a modo de presentación, la dinámica de la relación público-privado para Argentina y Córdoba, en particular en las décadas más recientes.

En este marco tomamos los datos de la Encuesta Permanente de Hogares para el Gran Córdoba (tercer trimestre de 2003 y 2011) y llevamos adelante un análisis de los principales condicionamientos objetivos (principalmente escolares) asociados a las clases del espacio social construido en el marco del equipo de investigación, para concentrarnos en las que detentan un mayor volumen de capital global y su demanda de educación pública y privada en el nivel secundario.

Posteriormente, seleccionamos a los hijos y nietos de los hogares del espacio social construido, filtramos a los que se encuentran en la edad estipulada por el ministerio para asistir a los diferentes niveles educativos y presentamos la asistencia a instituciones educativas por tipo de gestión, mostrando las asimetrías en la demanda por clase.

En función de los datos provistos por el Ministerio de educación de la Nación, reconstruimos la oferta educativa de nivel medio por tipo de gestión para el Gran Córdoba.

Quedan múltiples dimensiones abiertas para seguir explorando, y son pocas las conclusiones que se pueden obtener todavía, por ello es que esta comunicación es apenas un estado de avance de nuestra investigación.

## **1. Dinámica de la educación de gestión estatal y privada en Argentina y Córdoba.**

En el periodo democrático, que da inicio en 1983, se buscó restablecer el canon clásico del sistema educativo. El discurso laicista, que estuvo presente en esta etapa y que además persiguió a la Iglesia Católica durante todo el siglo, fue fuertemente explicitado en el Congreso Pedagógico Nacional. El sistema se extiende a la sombra del modelo democratizador, con un proyecto fuerte de educación pública, donde la expansión del nivel secundario y terciario fueron sus principales indicadores. (Carli, 2008).

---

<sup>1</sup> Lic. en Filosofía FFyH-UNC. Becario de Doctorado IDH-CONICET. Título de tesis: "Las prácticas educativas y las estrategias de reproducción social en Córdoba: la formación de los sectores dominantes", dirigido por la Dra. Alicia Beatriz Gutiérrez.

El sector católico, que había sufrido múltiples embates, en este contexto se proponía la libertad de elección acerca del modo en que criaban a sus hijos y luchaba a capa y espada por recuperar parte del lugar perdido en la toma de decisiones a nivel estatal. A fines de los ochenta y durante los noventa las pretensiones de la Iglesia Católica como referente principal del sector privado se materializaron en las bases legales del sistema educativo. Con la Ley Federal de Educación se incluyó dentro de la educación pública a los establecimientos de gestión privada<sup>2</sup> junto al reconocimiento del rol educador de la Iglesia y el nombramiento de funcionarios dentro del ministerio.

En este marco, donde la “libertad de opción”<sup>3</sup> estaba marcada por la religiosidad o no de la educación, paulatinamente el discurso se fue tornando hacia la libertad de elección entre público o privado, que incluiría nuevas instituciones que, siendo de orden privado no necesariamente eran religiosas. (Abratte, 2007; Torres, 2014)

Si bien es cierto que el catolicismo había sufrido vaivenes en lo que iba del siglo XX, y en todo el país, en particular en Córdoba como en otras provincias del interior como Salta, Tucumán y Santiago del Estero, seguía teniendo un importante desempeño. En el periodo democrático, y luego en los noventa, tuvieron una gran incidencia en el reconocimiento de las instituciones educativas públicas “de gestión privada”, logrando un reconocimiento que buscaba de hacía tiempo (Torres, 2014).

En la educación pública comienza la época de los ajustes y una reforma que se centra en la educación básica, con una tendencia a la universalización y el crecimiento de la enseñanza secundaria. Este crecimiento en la matrícula se interpretó por algunos como un exceso del Estado de bienestar. (Como dan cuenta de ello: Feldfeber, 2009; Bravslasky, 1981; Carli, 2008) Paralelamente, se debilitó el rol del Estado en un modelo de tendencia privatización de instituciones públicas.

Como retoma Sandra Carli (2008), en la educación básica se expresaba una pérdida de sentido de las prácticas y de los procesos escolares, propio de una escuela masiva y de mala calidad, pero también, y principalmente, de nuevos procesos económicos y culturales que dejaron rezagada la propuesta educativa pública de los noventa<sup>4</sup>.

Este contexto neoliberal, permitió el ingreso y expansión de instituciones privadas y, consecuentemente, la diversificación de la oferta educativa respecto de las instituciones tradicionales -estatales o, en su mayoría, privadas. (Feldfeber, 2009; Carli, 2008) En este marco la Iglesia Católica, que controlaba los lineamientos del sector privado desde adentro donde tenía mayoría, se constituyó en principal consultora de cuestiones relativas a políticas educativas, junto a la inclusión de lineamientos axiológicos y conceptuales de la doctrina en la propuesta curricular y la lucha por los subsidios del Estado. (Torres, 2014)

---

2 El modo en que se nominaría a las instituciones privadas de enseñanza se constituyó en una reivindicación que estuvo comandada por la Iglesia católica, allá por los ochenta se propusieron posibles nominaciones que iban desde establecimientos educacionales no oficiales, enseñanza pública no oficial o enseñanza libre. De este modo la Iglesia católica desplazó el debate acerca de la educación privada y particular al terreno público. Lo que se pretendía era equiparar lo privado con lo público. Será a partir de la Ley Federal del Educación (LFE) en 1993 que se instituirá la educación pública de gestión privada. (Torres, 2014)

3 En el caso de Córdoba, la “libertad de opción” se entendió como cuestiones diferentes para los distintos sectores: el Partido Justicialista la entendió como la apuesta por una educación integral y permanente, en cambio la Democracia Cristiana la entendió como la obligación por parte del Estado de proporcionar educación religiosa y moral paga por el Estado, así como la compatibilización de los contenidos con los preceptos morales de la orientación religiosa. La Unión de Centro democrático entendía la libertad de opción como una libertad de enseñanza y el liberalismo la entendía sin implicaciones religiosas. (Abratte, 2007) De este modo la educación se vuelve sobre la familia como la encargada de optar por el tipo de educación y de institución educativa que brindaría a sus hijos. (Abratte, 2007; Torres, 2014)

4 En términos generales, en este decenio se asiste a las reformas encuadradas en el Consenso de Washington, que implicaron la intervención de los organismos multilaterales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) en la configuración de las políticas sociales. Como es sabido, se asiste a la mínima intervención del Estado, que dio lugar al desarrollo del ámbito privado en educación. Todo ello en el marco de una fuerte intervención de estos organismos en las políticas educativas: salarios docentes y reducción de plantillas, flexibilización de las contrataciones, cambios de contenidos, control de los gobiernos nacionales a través de las evaluaciones, etc. (Puiggrós, 1996; Abratte, 2011 y 2013; Giovine y Jiménez, 2015)

Con la transferencia de servicios educativos nacionales a las jurisdicciones de las provincias, Córdoba, que fue la segunda provincia del país con mayor volumen de transferencias, casi duplicó en volumen su sistema educativo. En esta transferencia el crecimiento relativo del sector privado fue sensiblemente mayor que el del sector público. (Abratte, 2007)

Con la implementación del ciclo básico unificado y el ciclo de especialización en Córdoba<sup>5</sup> tenemos un intento concreto de regular y planificar la expansión del sector privado. Las especialidades que brindaran las instituciones privadas de enseñanza deberían responder a las orientaciones que se habían fijado para todo el sistema educativo provincial. De este modo se buscaba evitar la superposición entre la esfera pública y la privada. Esta disposición generó “incertidumbre y oposición” en las instituciones privadas que podrían ser afectadas por las regulaciones estatales. (Abratte, 2007)

La implementación de la ley 8525/95 en Córdoba, “la adecuación” de la Ley Federal de Educación, puso énfasis en el sostenimiento de los institutos de formación docente para los niveles inicial y primario, siempre que sea en proporción a la demanda, tendiendo a que los profesores del resto de las especialidades se ubicaran en el nivel universitario<sup>6</sup>.(Abratte, 2007)

Pero lo expuesto hasta aquí no es todo, agregamos la importante incidencia que tuvieron las agencias y organismos internacionales (BM, FMI, OIT, etc), en la medida en que sus diagnósticos y recomendaciones han sido claves para orientar las políticas educativas en la región, con un alcance performativo muy fuerte en el contexto local, nacional y regional. (Abratte, 2011 y 2013, Giovine y Jiménez, 2015)

Ello trajo aparejado que la expansión de las trayectorias educativas, la percepción de la “inutilidad de la educación” en relación con una contracción de un mercado laboral que cada vez demanda más calificación para sus trabajos, (Salvia y Tuñón, 2002) y la consecuente desarticulación de la educación con el mercado de trabajo (Carli 2008) generan un efecto de “requerimientos espurios” del mercado de trabajo, que funcionan en paralelo y con la misma o mayor fuerza que los requerimientos genuinos, como lo muestran (Filmus y Moragues, 2003) y favorecen a la deslegitimación de la educación en general.

En los noventa educación y mercado dejan de ser dos campos separados. (Feldfeber, 2009; Carli, 2008) En ese contexto se dió una identificación de la oferta educativa privada con lo global y con la inserción en el mercado internacional, la movilidad internacional de estudiantes y el reconocimiento internacional de certificaciones, propio de fines del siglo XX y principalmente del primer decenio del siglo XXI. (Del Cueto, 2007, Tiramonti y Ziegler, 2008)<sup>7</sup>

La demanda de la educación internacional en nuestro país se realizó primeramente en el extranjero, lo que implicó un gran ingreso para los países extranjeros (como lo muestra Guadilla, 2004) que luego generaron instituciones educativas en los “países consumidores”, colocando sedes, haciendo convenios con universidades e institutos o simplemente evaluando desempeños y acreditando conocimientos adquiridos en los mismos países a través de distintas fórmulas relacionadas con educación transnacional o trasfronteriza.<sup>8</sup>

5 Para más información sobre la “La adecuación de la estructura del sistema educativo provincial a las disposiciones de la Ley Federal de Educación” consultar Abratte, 2007.

6 “El anuncio implicaba el posible cierre de instituciones y carreras de dependencia oficial en los que no se evidenciara una relación entre oferta y demanda de egresados que justificara el servicio y la finalización de la subvención estatal de institutos de profesorado para nivel medio, en gran parte privados y dependientes de la Iglesia Católica.” (Abratte, 2007: 276)

7 Como señala García Guadilla (2004), en la Argentina, la tendencia a la transnacionalización y comercialización de los servicios educativos se ha producido en dos periodos: el primero caracterizado por el crecimiento del sector privado nacional (principalmente liderado por la Iglesia católica, como veremos más adelante) y el segundo, caracterizado por el crecimiento del sector privado internacional. (García Guadilla, 2004; Giovine y Jiménez, 2015)

8 Ejemplos de estas modalidades son: la instalación de universidades privadas e instituciones de nivel superior no universitario, el Bachillerato Internacional, convenios con las universidades nacionales o privadas del país, los másters de especialización de las Altas Escuelas de Negocios estadounidenses –MBA- múltiples modalidades de enseñanza y evaluación de idiomas, entre tantas.

## 2. Caracterización relacional y grupos dominantes del espacio social.

Para construir un primer momento objetivista<sup>9</sup> de las estrategias de reproducción social de las familias cordobesas hemos utilizado una técnica de Análisis de Correspondencias Múltiples tomando como referencia la Encuesta Permanente de Hogares (EPH)<sup>10</sup> en los terceros trimestres de 2003 y 2011<sup>11</sup>.

Lo que aparece en los gráficos como clases, están estructurados en función del volumen total del capital, representado por el primer factor y por la estructura del capital que aparece representado por el segundo factor. De lo que podemos observar en el gráfico 1, correspondientes al espacio social para el tercer trimestre de 2011, veremos que si nos desplazamos en sentido vertical tendremos un incremento en el volumen del capital económico expresado por el IPCF que va del primer decil en el cuadrante cuatro, hasta el décimo decil para el segundo cuadrante del espacio social; y del capital escolar que va de primaria incompleta en el cuarto cuadrante del espacio social al segundo cuadrante con universitario completo.

En lo que respecta a la interpretación del eje horizontal, correspondiente al segundo factor del espacio social tenemos un incremento, que va del cuadrante cuatro al tercero, primero y termina en el segundo del capital escolar, reflejado por la curva que describen las titulaciones que comienzan con primario incompleto y finalizan con universitario completo (siendo el más extremo a la izquierda el universitario incompleto). Por el contrario los valores más extremos del capital económico – los primeros y los últimos deciles – se encuentran a la derecha del espacio social. También en el sector derecho superior del espacio social contamos con directores, propietarios de grades empresas, asalariados profesionales y jefes, muy asociados a la calificación profesional.

279

Lo que mostramos con la presentación del espacio social es que no podemos comprender la dispersión de las variables que lo configuran observando sólo a los sectores dominantes del mismo, ni a los dominados, sino que se hace imprescindible leer los datos en clave relacional, comprendiendo que las dispersiones sólo son posibles en la medida en que existan sectores que detentan un mayor volumen de capital que otros sectores del espacio social.

En la conformación del espacio social se generaron cuatro clases que hemos dividido en dos grandes grupos, los que se encuentran en el sector superior del espacio social, y en consecuencia reúnen el mayor volumen de capital, los hemos denominado como sectores dominantes del espacio social, alcanzando el 49% en 2003 y el 42% en 2011 de la muestra. Por otro lado, tenemos los que reúnen un menor volumen total de capital, que hemos denominado como los dominados del espacio social y que son el restante 51 % y 58% de los casos en 2003 y 2011.

Al interior de estos dos grandes grupos podemos observar también divisiones, en el caso de los dominados podemos observar que alrededor de un 25% son los que se encuentran en peores condiciones, que hemos denominado como sectores Bajos Dominados (Bd) para los dos momentos. En cambio en los Medios Dominados (Md) el porcentaje es del 26% para 2003 y 34% en 2011, mostrando un engrosamiento de esta zona del espacio social para 2011.

9 Esta comunicación se inscribe en el proyecto de investigación “Estrategias de reproducción social en familias cordobesas: dinámicas recientes” financiado por SeCyT-UNC, dirigido por la Dra. Alicia B. Gutiérrez y codirigido por el Magister Héctor O. Mansilla.

10 La EPH es un programa nacional de producción permanente de indicadores sociales cuyo objetivo es conocer las características socioeconómicas de la población. Es realizada en forma conjunta por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) y las Direcciones Provinciales de Estadística (DPE).

11 No llevamos adelante en esta comunicación una descripción pormenorizada del proceso de construcción del Espacio Social porque insumiría demasiado espacio y ya existen publicaciones y un documento de trabajo que dan cuenta de este proceso. Sólo retomaremos los elementos que sean imprescindibles para continuar con esta comunicación y comprender relacionalmente a las Clases Dominantes del Espacio Social construido.

En el caso de los dominantes también se evidencian diferencias a lo largo del periodo, por un lado los que hemos denominado como Medios Dominantes (MD) y los Altos Dominantes (AD), siendo que para los AD el porcentaje se ha mantenido en rededor del 15%, pero en el caso del MD el porcentaje es menor en 2011 que en 2003 (36% en 2003 y 28% en 2011).

Si bien los espacios sociales de 2003 y 2011 presentan características similares en los “extremos” en los sectores medios (MD y Md) se observa una modificación en su estructura donde es mayor volumen en los Md y se reduce el volumen en los MD.

### **Escolarización de los hijos y nietos por rango de edad, tipo de gestión y clase social construida.**

Si consideramos los hijos y nietos de los hogares relevados por la EPH que tienen entre 6 y 12 años, notaremos que en las regiones inferiores del espacio social cordobés (clases baja y media dominadas) la asistencia a establecimientos de gestión pública es más frecuente que a establecimientos de gestión privada. Esta proporción se iguala para la clase media dominante, y se invierte para la clase alta dominante. De este modo podemos observar como la apropiación de la escolaridad de gestión privada en las familias de clase media alta y alta es notablemente superior a la que observamos en las familias de clase media baja y baja del espacio social.

De todas maneras, estamos frente a un aumento de la proporción de hijos y nietos que asisten a instituciones privadas en las clases media baja y baja para 2011. Ello podría estar sugiriendo un crecimiento en la oferta privada para estos sectores del espacio social en el nivel primario<sup>12</sup>.

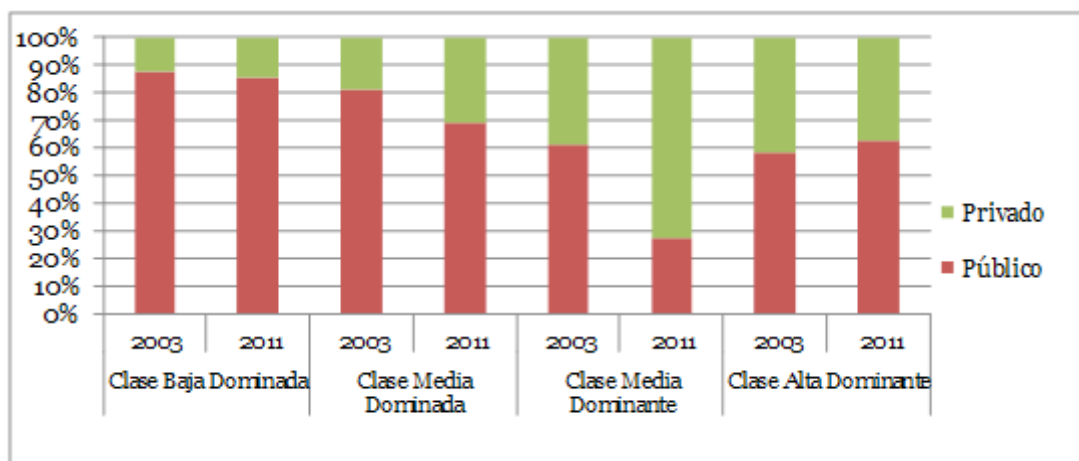
---

12 Los hijos de entre 6 y 12 años de la clase baja dominada asisten en gran proporción a establecimientos públicos (94% en 2003; 85% en 2011). Los hijos de la clase media dominada lo hacen en un porcentaje inferior en 2011 que en 2003 (68% en 2011, y 93% en 2003). Los hijos de la clase media dominante asisten en un 57% (tanto en 2003 como en 2011) a establecimientos públicos; en tanto los hijos de este grupo de edad de la clase alta dominante asisten mayormente a establecimientos de gestión privada (66% en 2003, y 63% en 2011). Se puede observar entonces una tendencia al crecimiento del sector privado en las clases baja y media dominadas, y un sostenimiento de este sector para las clases media dominante y alta dominante en el periodo en cuestión.



En los hijos y nietos de entre 13 y 17 años, la asistencia a establecimientos de gestión pública en las clases baja y media dominadas y media dominante tiende a disminuir en el periodo de estudio (Gráfico 4). No sucede lo mismo en la clase alta dominante, que mantiene una participación similar en los dos años (2003-2011), siendo levemente superior la participación en el ámbito público en 2011<sup>13</sup>.

Gráfico 1: Escolarización de los hijos de 13 a 17 años por tipo de gestión (pública-privada)



Fuente: elaboración propia, EPH 2003 y 2011

Como se puede constatar en el gráfico 1, hay un gran crecimiento de la proporción de hijos de familias de clase media dominante que asiste a instituciones privadas para el nivel medio en 2011, a diferencia de los hijos de familias de clase alta que mantienen su proporción de asistencia a instituciones privadas en torno a un 40% en ambos momentos. Esto nos estaría dando cuenta de un circuito dentro de la educación media y pública que capta, aun en 2011, a una buena proporción de los hijos de estas familias de clase alta, en contraposición a las familias de clase media alta que aumentan su proporción de hijos y nietos en instituciones privadas de modo considerable.

Por otra parte, la clase media dominada también registra, al igual que la media alta aunque en menor medida, un crecimiento en la proporción de hijos y nietos que asisten a instituciones privadas de enseñanza. No así la clase baja, que mantiene su proporción en un nivel relativamente bajo.

Si consideramos el nivel anterior y compráramos con los resultados para el nivel medio, podremos notar que para los hogares de la clase media dominante la proporción de hijos y nietos que asisten a instituciones privadas de educación es notablemente mayor en 2011 que los hijos y nietos que acceden al nivel primario. Esto muestra que una proporción de las familias de clase media alta que en 2011 optaba por instituciones públicas para el nivel inicial, opta por instituciones privadas para el nivel medio.

En cuanto a la clase alta, la proporción se invierte, un porcentaje no menor de familias que opta por instituciones de nivel primario privadas, recurre a instituciones de nivel secundario públicas. Estos porcentajes son más o menos estables para ambos momentos como se observa en el gráfico 1.

En el caso de los hijos y nietos en edad de asistir a los estudios de nivel superior universitario (18 a 25 años), si bien los resultados son menos representativos debido a que en este caso sólo nos

13 Los hijos de la clase baja dominada asisten en un 88% a las escuelas públicas en 2003, y en un 76% en 2011. En los hijos de la clase media dominada disminuye esta asistencia de un 81% (2003) a un 60% (2011). En cuanto a la clase media dominante la asistencia a establecimientos públicos pasa del 61% (2003) al 26% (2011). Por último, en los hijos de este grupo etario de la clase alta dominante, la asistencia a establecimientos públicos ha crecido levemente en el periodo de estudio (58% y 63%, respectivamente).

referimos a aquellos hijos y nietos que están aún en el hogar de sus padres, los resultados siguen mostrando aristas interesantes para pensar.

Primeramente, decimos que si bien crece la proporción de hijos y nietos que asisten a instituciones privadas en la clase alta, esta proporción se reduce considerablemente respecto de los niveles anteriores, por lo que podríamos pensar que, a pesar de optar por instituciones privadas para el nivel inicial y primario, una proporción de las familias de clase alta sigue considerando las instituciones públicas como una opción para el nivel superior universitario. Esta hipótesis se ve menos sólida para 2011, donde se observa un crecimiento en el sector privado para las familias de clase alta<sup>14</sup>.

En la clase media dominante también observamos un crecimiento del porcentaje de hijos y nietos que asisten a instituciones privadas para formarse en este nivel, correlativo al crecimiento del nivel medio, por lo que suponemos que las familias de clase media dominante están apostando de un modo consistente y transversal por el sector privado para formar a sus hijos y nietos.

Por último, y para no perder la dimensión relacional de estudio, también se observa un crecimiento en proporción similar o mayor en las familias de clase baja por la opción privada para la formación de nivel superior universitario.

En términos generales, podemos decir que el sector privado se mantiene o crece de 2003 a 2011 en todos los casos, como opción para enviar a los hijos de las familias de Gran Córdoba para todos los niveles. Ello necesariamente viene acompañado de una ampliación de la oferta y de la matrícula del sector privado, como demuestra para 2003-2013 Gonzalo Gutiérrez (2013) y como presentamos en Giovine y Jiménez (2014).

Otro elemento a considerar es la fuerte presencia, aún en 2011, del sector público en el nivel superior universitario para los hijos y nietos de las familias del espacio social. Información que podemos constatar si graficamos los datos y comparamos el área correspondiente al sector privado para los tres niveles y vemos que disminuye considerablemente para el nivel superior universitario.

Por tanto, y a modo de hipótesis, podríamos preguntarnos si las familias de espacio social, y en particular las familias de la clase media dominante y alta, no están considerando que la educación privada es una mejor opción para sus hijos y nietos, ya sea para su posterior desempeño laboral o para su acceso, permanencia y egreso en el nivel superior universitario.

### **Reconstrucción de la oferta educativa pública y privada en el Gran Córdoba por barrio 2015**

Cuando se observan variables socioeconómicas asociadas a los individuos del Gran Córdoba o de la ciudad de Córdoba, o variables asociadas a sus hogares o viviendas, se notan grandes asimetrías. Estas asimetrías están expresadas, en la mayoría de los relevamientos, como desviaciones de variables asociadas a necesidades básicas insatisfechas, privaciones materiales o el mismo nivel educativo de los jefes o de las viviendas u hogares.

Es un fenómeno recientemente demostrado, que estas asimetrías se encuentren expresadas también en el espacio urbano, producto de la asociación entre iguales por medio de la selección por inclusión o por exclusión. Esto no ha sido siempre así y es parte de un proceso que los investigadores han convenido en llamar segregación residencial socioeconómica.

Esta segregación produce sectores del territorio donde las familias que detentan un mayor volu-

---

14 Finalmente, entre los hijos de 18 a 25 años hay una tendencia a disminuir la asistencia a establecimientos públicos entre 2003 y 2011. La clase baja dominada aumenta la participación en los establecimientos de gestión privada (en un 23% en el periodo). En la clase media dominada también aumenta en un 15%, en tanto, en la clase media dominante esta tendencia se traduce en un aumento del 21%. Por último, en la clase alta dominante el aumento de la opción por establecimientos privados es del 11%.

men de capital se reúnen con otras familias en las mismas condiciones<sup>15</sup> y donde las familias que detentan un menor volumen total de capital se ven replegadas por el mercado inmobiliario o por las políticas públicas a otras áreas de la ciudad (Giovine Capdevielle, 2015; Molinatti, 2013 a y b; Valdés Koch, 2008).

Un antecedente sobre este proceso de segregación en la ciudad de Córdoba es la investigación de Estela Valdés y de Miriam Koch (2008), donde se muestra con claridad este proceso tomando como base los datos del censo de hogares y viviendas 2001. Las autoras construyen seis agrupamientos para Córdoba, Muy Bajo, Bajo, Medio, Medio Alto, Alto e Intermedio y se muestra con claridad que el agrupamiento muy bajo se localiza en el sector nordeste de la ciudad, el bajo en el sureste de la ciudad, el medio en el suroeste, el medio alto en el área central de la ciudad, y el alto en el corredor noroeste de la misma. El intermedio se ubica en el borde sur de la ciudad.

De este modo, las autoras dan cuenta de “patrones de estructuración socio-espacial” de áreas con diferentes condiciones. Valdés y Koch muestran con claridad en su investigación, que en la zona noroeste de la ciudad se ubican los grupos sociales con mejor posicionamiento socio-económico. (2008)

También contamos con los trabajos de Florencia Molinatti (2013a y b) que muestran, para 2001 y tomando el promedio de educación del jefe de hogar, “la fuerte autocorrelación espacial positiva detectada” que relaciona a la periferia sur y este de la ciudad con jefes de hogar con baja educación, y en la zona central y norte un mayor nivel de educación. Florencia además de mostrarnos esta correlación, nos muestra su dinámica para los jefes de hogar con educación alta (en 1991, 2001 y 2008) con una tendencia al crecimiento en el sector noroeste, centro y sur de la ciudad para 2008. (Molinatti, 2013b)

Finalmente, con Julieta Capdevielle hemos mostrado, tomando como referencia los jefes de hogar del Censo Provincial 2008, la gran proporción de jefes de hogar con nivel educativo Universitario completo o Postgrado (completo e incompleto) en el corredor noroeste, centro y sur de la ciudad.

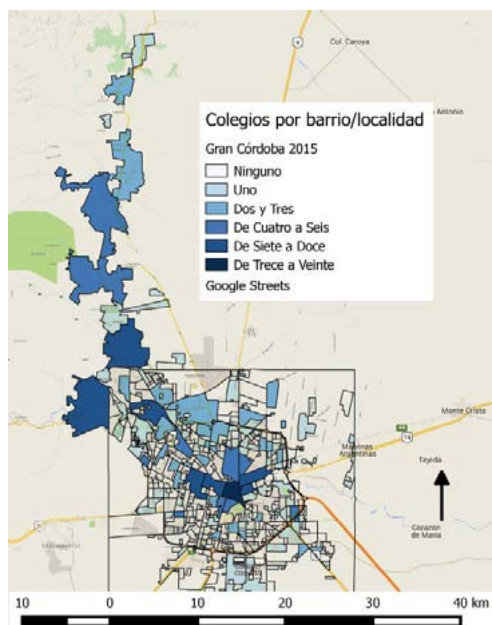
En este contexto es que nos proponemos mostrarles la reconstrucción de la oferta educativa de las instituciones nivel medio para el Gran Córdoba por sector de gestión, tendiente a capturar

---

15 En Córdoba, los primeros countries y barrios cerrados de la ciudad nacieron destinados a primera vivienda. Estas urbanizaciones privadas -Las Delicias (1991), Lomas de la Carolina (1994); Jockey Club (1995); Valle Escondido (1998) entre otras- se expandieron en un contexto de notorio aumento de las desigualdades sociales cuyo telón de fondo fueron las reconfiguraciones del Estado<sup>24</sup>, a partir del vaciamiento de lo público y la mercantilización de los servicios básicos (educación, salud, seguridad, entre otros) (Svampa, 2008).

cómo estas se distribuyen espacialmente en los barrios de la ciudad de Córdoba y un conjunto de localidades que se ubican en el corredor noroeste y coinciden en la nominación de Gran Córdoba.

Gráfico 2: Total de Instituciones educativas de nivel medio en Gran Córdoba por barrio/localidad.

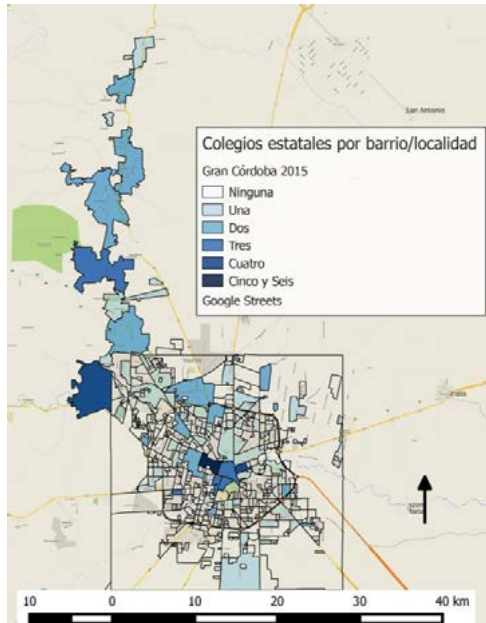


Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de educación de la Nación.

En el gráfico 2 se puede observar la totalidad de las instituciones educativas de nivel medio para el Gran Córdoba. En escala de intensidad de colores se puede captar la gran concentración de instituciones educativas (IE) de nivel medio en el centro de la ciudad y en la zona pericentral, destacándose el máximo de 20 IE en el casco céntrico de la ciudad. También se observa una alta cantidad de IE en los barrios y localidades ubicados en el corredor noroeste del Gran Córdoba, que detentan un cuarto del total de IE. Prácticamente un tercio de las IE de sector privado están ubicadas en este corredor. En cambio apenas un quinto de las públicas ocupan el área comprendida por el corredor noroeste.

Queda para una investigación posterior establecer diferencias cualitativas entre las IE de este corredor y las IE del restante espacio social, como también, comparar la población en edad de ser escolarizada en el nivel medio por barrios del Gran Córdoba con la población de los barrios y localidades que se ubican en el corredor noroeste, para constatar si la alta concentración responde exclusivamente a la demanda o inciden otro tipo de variables.

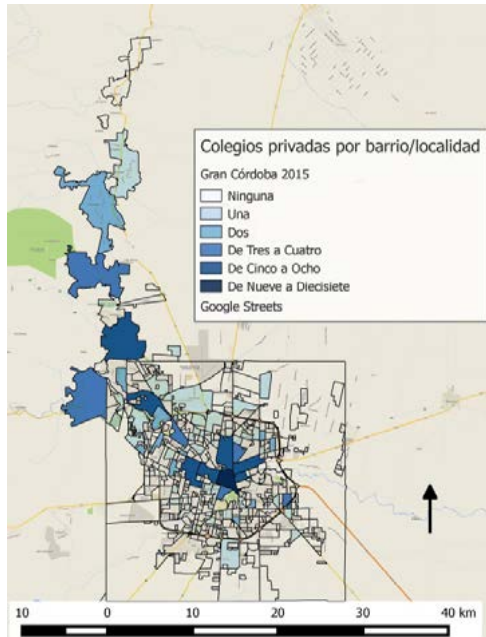
Gráfico 3: Instituciones educativas de gestión estatal de nivel medio en Gran Córdoba por barrio/localidad.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de educación de la Nación.

En el caso de considerar sólo la oferta estatal (Gráfico 3), veremos que los barrios con mayor cantidad de IE también están ubicados en el centro de la ciudad y la zona pericentral, con una distribución relativamente homogénea dentro de los límites de la ciudad, y también en el las localidades del gran córdoba. Aquí la dispersión disminuye mucho, yendo de ningún colegio en algunos barrios a seis colegios en Alberdi, que es el que más cantidad de instituciones de gestión estatal detenta. Barrio General Paz, el Centro, Güemes, Nueva Córdoba o Ameguiño Sud son los que más IE de gestión pública tienen. En cuanto a las localidades, Calera y Unquillo tienen mayor concentración de este tipo de IE.

Gráfico 4: Instituciones educativas de gestión Privada de nivel medio en Gran Córdoba por barrio/localidad.



Fuente: elaboración propia en base a datos del Ministerio de educación de la Nación.

Si observamos el gráfico 4, donde se presentan las IE de gestión privada, se vuelve a ruborizar el centro de la ciudad, la zona pericentral y nos sorprenderá notar que el corredor noroeste aparezca en los tonos más oscuros. Aquí la dispersión de la variable crece fuertemente, yendo de ninguna IE en algunos barrios a numerosas IE por barrio (con un máximo de diecisiete en el centro de la ciudad). Alberdi, Alta Córdoba, Pueyrredón, General Paz, Nueva Córdoba y General Bustos cuentan con una gran oferta de gestión privada en torno al centro. Pero además de estos barrios, para el caso de las altas cantidades de IE privadas de nivel medio agregamos al Cerro de las rosas, Villa Belgrano, Arguello, Alberdi, Alto Alberdi y las localidades de Villa Allende, Calera y Unquillo.

### Reflexiones Finales

En esta comunicación, hemos reconstruido rápidamente la dinámica de la relación público-privado para Argentina y Córdoba, en particular en las décadas más recientes.

Luego, hemos presentado el espacio social construido en el marco del equipo de investigación del que formo parte y las clases sociales construidas.

Posteriormente, hemos seleccionado los hijos y nietos de los hogares del espacio social construido, hemos seleccionado los que se encuentran en la edad estipulada por el ministerio para asistir a los diferentes niveles educativos y presentamos la asistencia a instituciones educativas por tipo de gestión, mostrando las asimetrías en la demanda por clase.

Finalmente, se reconstruye la oferta educativa de nivel medio por tipo de gestión para el Gran Córdoba, poniendo de relieve la gran proporción de instituciones educativas de gestión privada en el centro, la zona pericentral y el corredor noroeste. Estos resultados se muestran en el marco de estudios previos que identifican este corredor como el que detenta mejores condicionamientos socioeconómicos y escolares.

Quedan múltiples dimensiones abiertas para seguir explorando: ¿hay una relación entre la alta proporción de instituciones educativas privadas y los condicionamientos socioeconómicos de los hogares? ¿Podríamos hablar entonces de una Segregación de Instituciones Educativas Socioeconómica en Córdoba?

Son pocas las conclusiones que se pueden obtener todavía, pero estos interrogantes son los que nos movilizan a seguir investigando y reconstruyendo el mercado educativo de nivel medio para el Gran Córdoba.

## Bibliografía

- Abratte, J. P. (2007) Hegemonía, reformas y discurso educativo en la Provincia de Córdoba (1984-1999). Repositorio para optar por el título de Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Buenos Aires, Argentina.
- Abratte, J.P. (2011). Segmentación, Fragmentación y democracia: condensaciones y desplazamientos en el discurso académico y el discurso de la política educativa. *Cuadernos de Educación*, 9, 9, 33-50.
- Abratte, J. P. (2013). Los 90: neoliberalismo y políticas de educación superior. En M. Gordillo y L. Valdemarca (Coords.), *Facultades en la UNC. 1854-2011- Saberes, procesos políticos e institucionales* (pp. 287-298). Córdoba: UNC.
- Balzarini, M., Maccagno, A., Somazzi, C., Oehlenschäger, A. y Esbry, N. (2013). Estadísticas de la Universidad Nacional de Córdoba (1613-2013). Córdoba: Editorial UNC.
- Bravslasky, C. (1981) *La educación argentina(1955-1980)*, CEAL, (pp. 281-307)
- Carli, S. (2008) Debates acerca de lo público en la historia de la educación. Cuatro tesis para pensar la relación entre educación y política en el terreno académico. En Anuario de la Sociedad Argentina de Historia de la Educación. 8, 39-55.
- Del Cueto, C. (2007) Los únicos privilegiados: estrategias educativas de familias residentes en countryes y barrios cerrados. Buenos Aires: Prometeo y Universidad Nacional General Sarmiento.
- Feldfeber, M. (2009) Estado y reforma educativa: La construcción de los nuevos sentidos para la educación pública en la Argentina En: Feldfeber (Comp.) *Los sentidos de lo público: reflexiones desde el campo educativo*. (pp.: 107-127). Buenos Aires: Centro de publicaciones educativas.
- Filmus D. y Moragues M. (2003) ¿Para qué democratizar la educación media? En: (E. Tenti Fanfani Comp.) Educación media para todos. Buenos Aires: Fundación OSDE, UNESCO-IIPE y Grupo Editor Altamira.
- García Guadilla, C. (2004). Comercialización de la educación superior. Algunas reflexiones para el caso latinoamericano. *Revista de la Educación Superior*, 23, 2, 65-74.
- Gentili, P. (2010) Adentro y afuera. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión escolar en América Latina En: Pablo Gentili, Fernanda Saforcada. Nora Gluz, Pablo Imen Florencia Stubrin *Políticas, movimientos sociales y derecho a la educación*, Colección Red CLACSO de Posgrados, Buenos Aires: CLACSO.
- Gessagui, V. (2011) *Trayectorias educativas y clase alta: etnografía de una relación*. Tesis de doctorado en Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Giovine, M. (2014 Diciembre) *La desigualdad vista desde los que más tienen: los condicionamientos educativos de las clases dominantes en la ciudad de Córdoba 2003-2011*. Ponencia presentada en: VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, La Plata, Argentina.
- Giovine M. y Capdevielle J. (2015) Desigualdad y espacio urbano: las condiciones objetivas de las clases sociales en el Gran Córdoba. En: *Cardinalis*, 3,4, 66-90.
- Giovine, M. y Jiménez, C. (2015) “Transformaciones del mercado escolar en el espacio social de



- gran córdoba. 2003-2011” En: Alicia Gutiérrez y Héctor Mansilla (Comp.) *El espacio social cordobés: construcción, aspectos teórico-metodológicos y técnicos*, en prensa.
- Gutiérrez, A. (2011). Clases, espacio social y estrategias. En P. Bourdieu (¿?) *Las estrategias de la reproducción social* (pp. 9-27). Buenos Aires: Siglo XXI.
- Gutiérrez, G. (2013). El derecho social a la educación en la provincia de Córdoba (2003-2013): Historia reciente de su dinámica, obstáculos y desafíos. Córdoba: Alaya editorial y UEPC.
- Gutiérrez, A. y Mansilla, H. (2013 Septiembre-Octubre) *El espacio social y su reproducción: aspectos teórico metodológicos y fuentes secundarias*. Ponencia presentada en el XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología ALAS, Santiago de Chile: Chile.
- Gutiérrez, A. y Mansilla, H. (2015) El espacio social y su reproducción: aspectos teórico metodológicos y fuentes secundarias. En: Gutiérrez, A. y Mansilla, H. (Comp.) *Clases Espacio Social y Reproducción en Córdoba*, en prensa.
- Isla A. y Noel G. (2007). Escuela, barrio y control social. De la condena a la demanda. *Revista Propuesta Educativa*, 27, 29-36.
- Mignone, E. (1986) Iglesia y Dictadura: El papel de la iglesia a la luz de sus relaciones con el Régimen Militar. Buenos Aires: Ediciones del pensamiento Nacional.
- Molinatti, F. (2013a) Segregación residencial e inserción laboral en la ciudad de Córdoba. En: *EURE* 39, 117, 117-145.
- Molinatti, F. (2013b) Segregación residencial socioeconómica en la ciudad de Córdoba (Argentina): Tendencias y patrones especiales. En: *invi*, 28, 79, 61-94.
- Portantiero, J. C. (1973). Clases dominantes y crisis política en la Argentina actual. En: Oscar Braun (Comp.) *El capitalismo argentino en crisis*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Puiggrós, A. (1996). Educación neoliberal y quiebre educativo. *Nueva Sociedad* 146, 90-101.
- Puiggrós, A. (2003) Qué pasó en la educación argentina. Breve historia desde la conquista hasta el presente. Buenos Aires: Galerna.
- Salvia, A. y Tuñón, L. (2002) Jóvenes trabajadores en el MERCOSUR y CHILE: desafíos y respuestas. Fundación Friedrich Ebert – Argentina – Chile: Buenos Aires.
- Sassen, S. (2007). *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz.
- Servetto, S. (2014). *Clases medias, escuela y religión: socialización y escolarización de jóvenes en colegios secundarios católicos en Córdoba* (Tesis Doctoral). Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba - Argentina.
- Svampa, M. (2008) *Los que ganaron. La vida en los countries y barrios privados*. Editorial Biblos: Buenos Aires
- Tenti Fanfani, E. (1994) *La escuela Vacía*. Buenos Aires: Unicef/Losada.
- Tiramonti, G. (2004) La fragmentación educativa y los cambios en los factores de estratificación. En: Tiramonti, G. (Comp.) *La trama de la desigualdad educativa. Mutaciones recientes de la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.

- Tiramonti, G. (2009) *La trama de la desigualdad educativa: mutaciones recientes en la escuela media*. Buenos Aires: Manantial.
- Tiramonti, G. y Ziegler, S. (2008). *La educación de las élites. Aspiraciones, estrategias y oportunidades*. Buenos Aires: Paidós.
- Torres, G. (2014) Iglesia Católica, educación y Laicidad en la Historia Argentina. En: *História da Educação*, 18, 44, 165-185.
- Torrado, S. (1998), "Cuestiones metodológicas relativas a la investigación sociodemográfica basada en censos y encuestas de hogares" En: *Familia y diferenciación social: Cuestiones de método*, Buenos Aires: Eudeba. Pp. 93 a 117.
- Valdés, E. G. y Koch M. R. (2008) La segregación residencial y los cambios en la morfología socio-espacial de Porto Alegre y Córdoba. En: *Ciudad y Territorio Estudios territoriales*. XL, 158, 681-701.
- Zamora, J. (2009) Th. W. Adorno: aportaciones para una teoría crítica de la educación En: *Teoría Educativa*. 21, 19-48.

Otras Fuentes:

- INDEC, Base usuaria ampliada de la Encuesta Permanente de Hogares, Tercer trimestre 2003/2011, Región Gran Córdoba. [www.indec.mecon.gov.ar](http://www.indec.mecon.gov.ar)
- Ministerio de educación. Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa. <http://portales.educacion.gov.ar/diniece/informacion-estadisticas/>
- Gobierno de la Provincia de Córdoba, Dirección General de Estadística y Censos. <http://estadistica.cba.gov.ar>.

## **Inclusión social desde la construcción de ciudadanía. Experiencias en la Universidad Pública.**

López, Eliana Graciela  
Secretaría de Asuntos Estudiantiles UNC –  
Subsecretaria de Inclusión y Ciudadanía Estudiantil  
elianaglopez@gmail.com

Rotondi, María Eugenia  
Secretaría de Asuntos Estudiantiles UNC –  
Coordinadora de la Dirección de Inclusión Social  
eugerotondi@gmail.com

Corigliano, Luciana  
Secretaría de Asuntos Estudiantiles UNC –  
Profesional del Área de Ciudadanía Estudiantil –  
lucianacorigliano@gmail.com

Martínez, María  
Secretaría de Asuntos Estudiantiles UNC –  
Profesional  
del Área de Ciudadanía Estudiantil –  
martinezcav.maria@gmail.com

291

Eje temático: Estado, Política y Democracia

### **Resumen**

La Universidad Nacional de Córdoba viene atravesando un acotado pero profundo proceso de transformación en materia de inclusión social y educativa de amplios sectores de la sociedad. En ese marco, desde la Secretaría de Asuntos Estudiantiles de la gestión Rectoral, impulsamos diferentes políticas dirigidas a favorecer el ejercicio del derecho pleno a la educación superior de amplias y diversas poblaciones; y a construir un sujeto universitario colectivo como ciudadano comprometido con la garantía de los derechos fundamentales de las personas. El presente escrito pretende sistematizar la experiencia de constitución de algunas de esas políticas. Para ello compartiremos el proceso de trabajo recuperando dos de sus rasgos fundamentales: a) el reconocimiento de los derechos estudiantiles y las acciones institucionales que los garantizan, como proceso de democratización interna de la UNC; b) la promoción de la participación estudiantil y de los espacios socioeducativos en los procesos de construcción de las políticas públicas de inclusión social/ cultural/educativa. Finalmente se plantearán los desafíos actuales que se le presentan a la Universidad, y a la gestión institucional, en la reconstrucción de su carácter de institución pública.

## **Inclusión social desde la construcción de ciudadanía. Experiencias en la Universidad Pública**

### **Introducción: marco, nacional y local, de ampliación de derechos**

Desde hace no más de una década, el sistema de educación superior viene atravesando importantes transformaciones y avances que impactan tanto en el aumento de la matrícula de estudiantes, como en la diversidad de la población que aspira a ingresar y formarse en estudios superiores. A partir del año 2007 la UNC viene concretando amplios e importantes avances en materia de inclusión educativa, tanto para el acceso como la permanencia en los estudios superiores de amplios sectores de nuestra sociedad; de integración social, y de construcción de ciudadanía estudiantil.

Desde la Secretaría de Asuntos Estudiantiles, ámbito en el que nos desempeñamos, y a partir de la creación de la Dirección de Inclusión Social (DIS) y de la Subsecretaría de Inclusión y Ciudadanía Estudiantil, se realizaron transformaciones sustanciales para hacer una realidad el derecho a la educación superior, en sintonía con las políticas nacionales de fortalecimiento de la educación pública y de inclusión social. En ese sentido, a nivel nacional y local se implementaron políticas destinadas a ampliar las posibilidades de acceso a la educación superior -ingreso y permanencia- y a garantizar condiciones que favorezcan el egreso, desde una perspectiva integral de la vida estudiantil.

Podemos enumerar una serie de medidas que nos comprometieron a fortalecer las estrategias de abordaje de los problemas de nuestros estudiantes, desde una mirada que brega por el respeto de sus derechos, y que propone ampliar los márgenes de su ciudadanía. En el plano nacional y provincial podemos mencionar: la asignación Universal por Hijo; la obligatoriedad del secundario; el aumento de presupuesto nacional en educación; el Programa Conectar Igualdad, el fortalecimiento de los programas de Becas Nacionales y Becas Bicentenario; el incentivo a la promoción científica y tecnológica; los programas de terminalidad educativa como el PIT 14- 17 y el Programa Fines; el recientemente lanzado Progresar, entre otros. En el ámbito local universitario también encontramos normativas y políticas concretas que fuimos propiciando, acompañando y potenciando en estos años: la creación de la DIS y del Área de Ciudadanía Estudiantil, la declaración de la ordenanza 9/11 que reconoce el respeto por la identidad autopercebida de nuestros estudiantes; la declaración de los derechos estudiantiles en el ámbito del Honorable Consejo Superior; la derogación de la contribución estudiantil y los avances en materia de gratuidad; el aumento de presupuesto en Becas de la UNC; la aprobación de los protocolos sobre accesibilidad edilicia y urbana, comunicacional y académica; la consolidación del abordaje integral sobre la inclusión de la población sorda en la UNC; el régimen de estudiantes trabajadores y/o con familiares a cargo; las acciones complementarias a los programas de becas como estrategias de acompañamiento educativo e institucional a nuestros becarios; la articulación con el nivel medio a través de programas que promueven estrategias conjuntas entre las escuelas secundarias públicas y la universidad; el abordaje de problemáticas sociales que viven nuestros jóvenes desde una perspectiva de derechos; la construcción de estrategias para acompañar a poblaciones prioritarias como los estudiantes en situación de cárcel, en situación de discapacidad, de pueblos originarios, estudiantes trans, etc.

En ese marco, la UNC viene asumiendo el desafío institucional de favorecer el acceso a sus carreras de grado, desde políticas de inclusión educativa y social, a la vez que trabajando para mejorar las condiciones que impactan en las trayectorias educativas de nuestros estudiantes. Sin embargo, aún persisten barreras institucionales, culturales, académicas (principalmente) que no favorecen u obstaculizan este proceso de inclusión.

## **El reconocimiento de los derechos estudiantiles y las acciones institucionales que los garantizan, como proceso de democratización interna de la UNC**

Asistimos a un momento bisagra en materia de democratización de la Universidad Pública en el plano nacional y local, inaugurado y sostenido por una serie de políticas y medidas -mencionadas anteriormente- que han ubicado a los estudios superiores y al rol de las instituciones educativas en un horizonte de realidad y desarrollo más cercano y concreto para cada vez más sectores de la sociedad, pero que además comienza a mirar a los estudiantes desde una perspectiva que los empodera como sujetos de derecho.

En la experiencia de la UNC, reconocemos un momento fundacional de este proceso que está marcado/representado por el reconocimiento y legitimidad pública de los estudiantes universitarios como actores con y de derechos, a través de la aprobación de la Declaración de los Derechos Estudiantiles en el Honorable Consejo Superior de la UNC, en el año 2009. Destacamos en ese sentido que la sistematización y declaración institucional fue una expresión simbólica que le dio fuerza a mucho de lo que venía expresándose en el seno de la Universidad desde diferentes espacios de participación representación y gestión.

Asimismo, pensar las políticas de promoción y defensa de los derechos estudiantiles nos planteó la necesidad de no limitarnos a las reglamentaciones vigentes: la declaración es la primera en nuestra universidad que expresa en general el compromiso institucional de velar por los derechos de las y los estudiantes. Si bien en dicho documento se nombran una serie de derechos puntuales agrupados en el reconocimiento general de los sujetos como estudiantes y tres ejes generales (el académico, el social y el político), entendemos que éstos son un piso de consenso, resultado de las discusiones que coyunturalmente lo dieron como resultado. Lo central es la comprensión de la DHCS 8/2009 como un marco, permeable a nuevas discusiones, nuevos consensos, es decir, a una tendencia general de ampliación de derechos.

Todo ello habilitó y abonó una propuesta para institucionalizar respuestas que otorgaran entidad y garantías a esos derechos: la creación del Área de Ciudadanía Estudiantil en el seno de la Secretaría Rectoral de Asuntos Estudiantiles. Este área se sumó a darle mayor visibilidad y concreción a la participación estudiantil, y aportar en la movilización de sentidos y acciones a las políticas de gestión. Desde allí impulsamos políticas de difusión y visibilización de los distintos derechos estudiantiles, que se articulaban como expresiones locales de todo derecho humano -a la salud, a la educación, a un ambiente sano-, instancias formativas para que los mismos estudiantes actuaran como promotores de sus propios derechos, y apertura de instancias que fomentaran la participación en todas sus dimensiones. Por supuesto, visibilizarse como un área de promoción de derechos implicó al mismo tiempo establecerse como espacio de canalización de consultas y reclamos, que buscamos responder mediante distintas estrategias de articulación con otras áreas, y fortaleciendo los procesos colectivos y mecanismos vigentes de reclamo como notas formales y trabajo con los centros de estudiantes.

A medida que avanzamos como institución en políticas que efectivizaban de esos derechos, comenzaron a visibilizarse otros, nuevos, que fue necesario reglamentar para contar con un respaldo. Como esas discusiones no están divorciadas de iniciativas nacionales y regionales, las políticas y reglamentaciones que, entendemos, vinieron a complementar la 8/2009 tuvieron que ver fundamentalmente con el reconocimiento de nuevas poblaciones como ciudadanos universitarios.

Estas poblaciones se hicieron visibles como sujetos prioritarios para el abordaje de nuestras políticas ya que comportan determinadas características como grupos en situación de vulneración, que pueden ser:

- La falta de capitales sociales, culturales y de recursos materiales y simbólicos.
- Desventaja educativa en relación a expectativas y exigencias: trayectorias discontinuas, dificultades actuales respecto a comprensión y desarrollo de la propia voz; distancia respecto a la “media” establecida
- Problemas de salud o dolencia de cualquier tipo que dificulte su trayectoria como estudiante. / exclusión del sistema de atención de salud
- Dificultades para acceder a bienes culturales y poder ejercitar la creación y recreación.
- Exclusión/ vulneración o no respecto de expresión de la identidad y la cultura a la que pertenecen
- Discriminación y estigmatizaciones por condiciones sociales, económicas y culturales
- Víctimas de violencia institucional presentada en diferentes ámbitos que circulan de la misma institución
- Víctimas de violencia de género en el marco de su trayectoria académica o fuera de ella.
- Dificultades para transitar la vida universitaria en el tiempo y forma que lo demandan las exigencias académicas y curriculares.

En ese marco y según el momento y la dimensión de la problemática, se han vuelto grupos prioritarios: estudiantes trans en particular y de la comunidad LGTBIQ; estudiantes en situación de discapacidad; estudiantes de pueblos originarios; estudiantes víctimas de la violencia de género; estudiantes trabajadores o con hijos y / o con familiares a cargo; estudiantes campesinos; estudiantes becarios; jóvenes de sectores urbano populares; estudiantes migrantes.

La atención puesta en estos grupos no configura una intención de comandar un batallón de políticas focalizadas sino, por un lado, la posibilidad de ejecutar acciones que reparen y equiparen esas situaciones de desventajas siempre en diálogo con la heterogeneidad y diversidad de la población estudiantil; y por otro, busca ampliar la perspectiva desde la cual miramos a los sujetos entendiendo las problemáticas que los afectan, no aisladas sino situadas en una trama sociocultural donde se tensionan y se desarrollan. De ese modo entendemos que debe practicarse una intervención sistemática de carácter institucional que aborde integralmente las problemáticas, y potencie la transformación hacia un estado mejor.

En ese sentido, se volvió una prioridad poner en diálogo los avances legislativos y el contexto de ampliación de derechos que vive nuestro país y nuestra universidad, con el proceso cultural y la construcción de sentidos sociales, para interpelar las prácticas académicas, y la creación de nuevas propuestas de formación desde los actores sujetos de esas políticas: los y las estudiantes. El eje estuvo puesto en la construcción de propuestas que favorecieran el reconocimiento de los estudiantes como sujetos de derechos en todos los espacios de la vida universitaria y empoderen sus márgenes de acción. En primer lugar, la recuperación de la gratuidad -deuda histórica de la UNC para con el sentido público de nuestra casa de estudios- a través de la ordenanza 1/2011 que derogó la contribución estudiantil establecida en los años 90. El paso siguiente fue la ordenanza 9/2011 de Reconocimiento a la Identidad de Género, desarrollada de manera colectiva y al calor de las discusiones en el Congreso de la Nación por lo que terminó siendo la sanción de la ley 26743; esta ordenanza estableció el derecho de todo estudiante a ser reconocido por su identidad autopercibida -incluso sin haber hecho el cambio de DNI, pues fue aprobada antes de la sanción de la

ley nacional- y el compromiso de la UNC en la formación de docentes y personal de asistencia a estudiantes en pos de un trato acorde al reconocimiento del derecho a la identidad. Finalmente, se aprobó en el Honorable Consejo Superior la RES 474/2014 que establece la necesidad de avanzar en trayectorias de cursado más flexibles para estudiantes que trabajan y/o tienen familiares a cargo.

Todas estas reglamentaciones fueron tomadas por la Subsecretaría de Inclusión y Ciudadanía como marco de trabajo para implementar distintas políticas entre las cuales podemos contar una gran diversidad, desde el monitoreo general de la gratuidad en todos los ámbitos de formación de grado de la UNC, hasta la articulación con el Ministerio de Trabajo de la Nación para insertar laboralmente a estudiantes trans.

Por fuera de esas reglamentaciones específicas, se desarrollaron distintas políticas de visibilización y fortalecimiento de las trayectorias de otras poblaciones prioritarias. Para nombrar sólo algunas, podemos remarcar la creación y fortalecimiento de la Oficina de Inclusión Educativa para personas en situación de discapacidad, cuya labor no se limita al acompañamiento de los estudiantes en esta condición para garantizar su cursado, sino que genera además protocolos de actuación, diversas instancias de formación, y articula acciones con el Área de Ciudadanía Estudiantil en términos comunicacionales y de visibilización con muchas otras áreas de la universidad. Por otro lado, con un trabajo intermitente, se han ido desarrollando acciones para la inclusión de las demandas de estudiantes de pueblos originarios, entre las cuales se encuentran la necesidad de visibilizar su presencia en la universidad y trabajar para contactarse con más jóvenes que se identifiquen con algún pueblo originario; a la vez que la universidad incluya sus saberes como parte de la formación curricular. Por último, cabe destacar el trabajo que venimos realizando en relación a víctimas de distinto tipo de violencia de género, contribuyendo a la conformación del Plan de Acciones y Herramientas para prevenir, atender y sancionar estos tipos de violencia en el ámbito de la UNC y en articulación con organismos provinciales y nacionales que actualmente está en discusión en el HCS; los ejes complementarios de trabajo radican en la visibilización de la problemática, el trabajo con áreas de asistencia y centros de estudiantes para una atención y derivación coordinada, y la generación de mecanismos de denuncia que salvaguarden los derechos de las y los estudiantes a permanecer en la UNC, graduarse y a insertarse profesionalmente.

Otro eje de trabajo que estructuró gran parte de las políticas de la Dirección de Inclusión Social y el Área de Ciudadanía Estudiantil fue buscar la garantía del derecho a la educación superior en todo su proceso: desde el acceso a la información sobre la vida universitaria en sectores históricamente postergados, hasta su inserción plena en la Universidad. En ese marco, se generó un programa de articulación con escuelas medias públicas de barrios populares de Córdoba, donde estudiantes universitarios voluntarios concurren semanalmente a desarrollar distintas actividades que promuevan la terminalidad del secundario y el acercamiento a la idea de educación superior como proyecto de vida. Además, se reestructuraron y fortalecieron las políticas desarrolladas por el Departamento de Orientación Vocacional, se dio un giro al modo de organización de la Muestra de Carreras bajo el concepto “La UNC te espera”, se potenció el trabajo con becarios ingresantes a través de la articulación con otras áreas, y se articularon con las diferentes carreras de la UNC instancias de formación y seguimiento sobre derechos estudiantiles en los ingresos. Además, establecimos a la población de becarios como colectivo prioritario para acompañar en términos de inserción institucional, mediante distintas estrategias de articulación entre áreas que fomentan su participación en distintas instancias que hacen a una vida estudiantil plena: su atención en salud, la realización de deportes, el acceso a la cultura y la participación en viajes y actividades de participación estudiantil.

De manera transversal a la implementación de todos estos procesos, y a partir del quiebre que significaron las jornadas de los “400 días para los 400 años de la UNC” en términos de identificación y acercamiento de los estudiantes a la UNC como institución integrada, se generaron instancias

de participación sostenidas y comprometidas con la comunidad universitaria y con la comunidad cordobesa como estrategia de construcción de ciudadanía. Una vez finalizada la celebración por los 400 años de nuestra casa, reestructuramos las propuestas de trabajo hacia dentro del área y transversalmente hacia fuera, haciendo pie en el eje constitutivo de las políticas de la SAE el derecho de todos y todas a la educación superior.

Por un lado, nos propusimos profundizar visibilidad y referencia de la Secretaría de Asuntos Estudiantiles entre los estudiantes como un espacio institucional vinculado a sus demandas y necesidades. Las políticas impulsadas a lo largo de estos años han tenido como objetivo potenciar el protagonismo de los estudiantes en la vida institucional, promoviendo su participación como ciudadanos plenos y mostrar a la UNC como una institución integral e integrada que se desarrolla desde todas sus áreas de gestión institucional en vinculación con los intereses de los estudiantes.

Por otro lado, se trabajó en pos de mejorar la articulación que venía llevando la SAE con instituciones, docentes y estudiantes de nivel medio y avanzar hacia una comunicación fluida y articulación con las políticas de inclusión social y educativa.

El presente que abordamos nos encuentra reflexionando sobre la Universidad que tenemos y la que necesitamos para profundizar un modelo de universidad: pública, gratuita, científica, solidaria e inclusiva. En ese marco, estamos consolidando propuestas que buscan, por un lado, fortalecer el protagonismo de los estudiantes desde el reconocimiento y garantía de sus derechos; y por otro, profundizar la vinculación con los demás niveles de educación pública como actores fundamentales; con los espacios educativos y de formación; con organizaciones sociales y comunitarias; y con instituciones y municipios del interior provincial.

Todo ello tiene por horizonte interpelar las políticas que se desarrollan para mejorarlas, reforzando el carácter público de la UNC, y acercar la Universidad Pública a cada vez más actores y espacios, transformando los saberes y conocimientos que en ella se producen, abriendo sus puertas para que sea cada vez más de todos.

296

La pregunta que acompañó y acompaña nuestras acciones de gestión ¿qué podemos hacer junto a los estudiantes en su proceso de formación para promover y ampliar sus derechos? y ¿cómo aportar a la construcción de un sujeto universitario comprometido con la realidad de su pueblo? siempre está latente y se actualiza en nuevas respuestas que construimos desde la experiencia con otros, y sobre la base de los pisos que levantamos con los actores protagonistas de los avances.

### **Segundo Eje: la promoción de la participación estudiantil y de los espacios socioeducativos en los procesos de construcción de las políticas públicas de inclusión social/ cultural/educativa.**

A partir del desarrollo anterior, y luego de describir algunas de las líneas de acción y actividades desarrolladas, nos resulta productivo a los fines de esclarecer el análisis, explicitar los posicionamientos que acompañan nuestras intervenciones y que podemos sintetizar en los siguientes supuestos:

- el sostenimiento y complejización de la perspectiva de derechos como el horizonte constructor de políticas transformadoras, que se expresa en prácticas específicas.
- el reconocimiento de la fuerza instituyente de la participación de los estudiantes en espacios colectivos.
- la construcción de políticas institucionales cuyo desarrollo, evaluación y reformulación



sea permeable al diálogo con otros: otras áreas de la institución, otros niveles del estado, organizaciones sociales, colectivos estudiantiles, etc.

Desde allí y como expresamos en el apartado anterior, pensamos como punto de partida de todas estas políticas a la visibilidad y el reconocimiento de los estudiantes como sujetos de derechos: por sí mismos, como colectivo en permanente construcción, y por los demás actores del ámbito universitario.

Por eso encontramos en el Cuerpo de Voluntarios, que nació coyunturalmente por los festejos de los 400 años, un espacio fértil para promover acciones que pusieran en práctica la capacidad de este colectivo estudiantil para construir y sostener políticas institucionales, y en definitiva para transformar los mismos espacios que transitan diariamente.

Es central para nuestra perspectiva el reconocimiento de la historia de la participación estudiantil como hecho fundacional de la Universidad tal y como la conocemos hoy: desde la Reforma de 1918 y en adelante en múltiples momentos nodales expresados en la disputa Laicos/Libres, el Cordobazo, la reconstrucción democrática, la resistencia de los años 90' a la Ley de Educación Superior y los recortes presupuestarios, y el marco actual de avances en la ampliación de derechos. Es en el reconocimiento de esa historia el punto de partida de nuestra concepción del claustro estudiantil como actor fuertemente transformador y dinamizador de todos los cambios de la institución universidad. De hecho, el marco normativo que mencionamos como fundamental fue resultado de iniciativas y trabajo sostenido de espacios de organización estudiantil, en sus diferentes expresiones.

Por ello, nuestra apuesta a espacios institucionales de participación buscó siempre evitar la superposición con las propuestas de agrupaciones estudiantiles y centros de estudiantes, fomentando en cambio la complementariedad de ambos espacios. De hecho, en muchos casos la participación estudiantil en el Cuerpo de Voluntarios fue un primer paso para que los jóvenes y adultos se incorporaran a ámbitos de participación más gremial en centros de estudiantes, o política, en distintos espacios universitarios y no universitarios, dinámica que saludamos con mucha satisfacción. En ese sentido ponemos en valor este proyecto de constitución de políticas desde y con los sujetos, como un vínculo donde se entrama lo común y lo público, en una relación cada vez menos tensa entre estudiantes-institución, sujetos-estado.

Proponemos entonces, en el marco de una recuperación histórica del sentido de lo público, a las políticas de participación institucional como un espacio donde múltiples trayectorias de construcción democrática se encuentran, revalorizando al Estado como espacio de construcción colectiva.

En este marco, generamos instancias de formación y de participación estructurados a través de los distintos derechos estudiantiles:

- Derechos académicos: Generamos herramientas de difusión para estudiantes y docentes, instancias de formación, campañas con promotores estudiantiles y articulación con centros de estudiantes con el objetivo de dar a conocer estos derechos y promover su defensa. Apostamos, además, a la resolución de los conflictos surgidos a través de la organización colectiva y a que se canalizaran mediante representantes estudiantiles.
- Derechos políticos: Construimos herramientas de fortalecimiento y visibilización de las elecciones estudiantiles como un espacio legítimo de discusión y decisión en función de proyectos integrales de universidad, haciendo especial hincapié en la democracia universitaria como herramienta para transformar cada uno de los aspectos que hacen a la trayectoria de las y los estudiantes. También buscamos sostener institucionalmente la legitimidad de los centros de estudiantes como actores colectivos que representan y defienden los derechos y reivindicaciones del claustro estudiantil.

- Derechos sociales: A través de campañas con promotores estudiantiles y actividades voluntarias, y en articulación con distintas áreas de la SAE y de la UNC, reforzamos y reformulamos la difusión de las distintas herramientas con que cuenta la UNC para garantizar una alimentación balanceada, espacios de deporte y recreación, un medio ambiente sano, promoción de hábitos de vida saludables, áreas de atención, políticas de becas, etc.

Sin embargo, el eje general y estructurante de todos los derechos estudiantiles es el derecho a la educación, del cual se desprenden múltiples iniciativas de participación, que aumentan año a año en número y magnitud.

Los estudiantes voluntarios participan de diferentes instancias, entre las cuales, las más movilizadoras para ellos y de mayor impacto para los demás jóvenes son las que se vinculan a la terminalidad educativa y el ingreso a la universidad. Así es como su protagonismo en el diálogo entre pares se vuelve pieza indispensable para el desarrollo de estas actividades. Entre otras podemos destacar la muestra de carreras ¡La UNC te espera!, donde los voluntarios dan la bienvenida, guían e invitan desde su propia experiencia a que cada persona pueda de manera informada elegir su propio recorrido y aprovechar la muestra como parte de su búsqueda; El ciclo “Salimos a rodar por el interior de Córdoba”, donde compartimos la propuesta educativa de la UNC en articulación con políticas de orientación vocacional y trabajo con jóvenes de municipios, cooperativas u otras instituciones; allí es crucial el rol de voluntarios que desde una escucha atenta logran identificar dudas, miedos y esperanzas de los jóvenes de ciudades pequeñas en relación a sus posibilidades de seguir estudiando. Por último, el Programa Estudiantes por el Derecho a la Educación, donde el acompañamiento educativo y actividades recreativas entre pares permite generar nuevos aprendizajes tanto para los jóvenes de las escuelas secundarias públicas como para estudiantes universitarios que repiensen su formación a partir de estas prácticas. Otras actividades vinculadas son: los espacios de acompañamiento educativo durante el ingreso; el acompañamiento a ingresantes en la Mesa de consultas; el acompañamiento a las reuniones para ingresantes mayores de 25 con el secundario incompleto; visitas guiadas a jóvenes por ciudad universitaria durante el año; acompañamiento a becarios ingresantes; etc. y el ciclo de encuentros de culturas “Cordobesiando” para estudiantes extranjeros que residen en el país o están de intercambio.

La inclusión de las poblaciones prioritarias como protagonistas de las políticas orientadas a garantizar el derecho a la educación se ha dado en dos sentidos: a propuesta de la gestión, como movimiento inicial, y como impulso creativo de estudiantes que se acercan a demandar o a proponer el desarrollo de actividades concretas o líneas de trabajo permanentes. En todos los casos han enriquecido enormemente la integralidad de las políticas implementadas y han permitido un proceso de inclusión más efectivo, principalmente por la exhaustividad de las necesidades relevadas, la empatía en el diálogo entre estudiantes y la fuerza innovadora de una perspectiva construida en el cruce de ámbitos y saberes diversos.

Es por todo esto que en el esquema de políticas que nos planteamos es insoslayable la participación estudiantil, lo cual genera que nuestro trabajo esté en permanente rediseño abierto a las propuestas y coyunturas para su estructuración. Lo que se pone en juego aquí es que en el ejercicio de sus derechos los estudiantes los recrean y avanzan siempre un poco más. Esto se vincula con las posibilidades que abre trabajar el derecho a la comunicación como condición de posibilidad para el ejercicio de otros derechos, en este sentido amplio de informar sobre los derechos para que puedan ejercerse pero no sólo desde la gestión hacia el estudiante como beneficiario sino informar con ellos, en diálogo entre ellos, en instancias que favorecen la generación a su vez de nuevos procesos organizativos.

## **Conclusión-Desafíos para la reconstrucción de su carácter de institución pública desde perspectiva de derechos**

Consideramos que el cambio en las prácticas cotidianas, propiciadas por la misma institución, toma un lugar de relevancia fundamental para volver realidad la continuidad de los estudios superiores para amplias poblaciones de estudiantes, sobre todo aquellos que se encuentran en condiciones de desventaja social y educativa. Es decir que las prácticas específicas que configuran la implementación de las políticas de ampliación de derechos condensan la posibilidad de que dichos derechos se concreten en trayectorias reales de sujetos reales.

Ese marco nos propone un escenario crucial y potenciador de importantes transformaciones en materia de ampliación de derechos y de construcción de una universidad cada vez más abierta, más permeable, más interpelada por las realidades de nuestro pueblo, más democrática, y sobre todo, más inclusiva. Pero también nos pone de frente con dificultades en la práctica cotidiana desde nuestros lugares en la gestión para dialogar con lo que ocurre en las aulas y por fuera de ellas.

A partir de algunas de las experiencias mencionadas hasta acá entendemos que se vuelve fundamental incorporar en la propuesta pedagógica y programática de las diferentes carreras un enfoque de derechos, y una mirada que comprenda la diversidad de la población estudiantil siempre pensando en ampliar los márgenes de posibilidades y oportunidades de quienes aún no pueden tener entre sus opciones los estudios superiores.

Seguimos en el desafío de profundizar la ampliación de derechos en la UNC, si bien hemos posicionado nuestra casa de estudios a nivel nacional en sus políticas de ciudadanía estudiantil e inclusión social y educativa, debemos seguir abordando este desafío de manera integral atravesando todas las aristas de esta gran y compleja institución.

Por otro lado, reconocemos que -en los últimos años- la Educación Pública se ubica como parte de la prioridad en la agenda de las políticas de estado en términos presupuestarios y programáticos, y favorece el acceso a la educación de jóvenes que antes estaban fuera de ese horizonte de posibilidades. Este hecho nos compromete a redoblar las apuestas y esfuerzos colectivos con los actores responsables de conducir la Universidad desde los diferentes espacios. Esto va acompañado, además, de una reflexión permanente sobre las propias prácticas que se expresan en una mirada fundamental: no situar en el sujeto la responsabilidad de resolver su propia trayectoria por la institución, sino encaminar las iniciativas para fortalecer prácticas y recursos que potencien horizontes transformadores para la realidad de los sujetos.

A partir de las experiencias esbozadas en este escrito, nos encontramos en el desafío de avanzar en la reconfiguración colectiva de la función pública y social de nuestra UNC, donde los problemas que la sociedad afronta deben atravesar nuestra formación profesional y de la realidad de esta comunidad educativa. En ese sentido, tenemos por delante la ampliación de propuestas de formación académica y de revisión de programas de estudio, que se apoyen en experiencias de prácticas socio educativas como pedagogía de la constitución de saberes sentidos por y sensibles a nuestro pueblo. De algún modo, potenciar el protagonismo del colectivo estudiantil en la transformación de la institución que transitan, es afirmar la ciudadanía como componente transversal a la formación académica, en tensión con las prácticas de quienes quieren aislar el contenido estudiado de sus condiciones de adquisición, circulación y puesta en práctica. Y la apuesta por la ampliación de derechos en el marco de las instituciones públicas, revalorizando al Estado como espacio de disputa, busca interpelar a esos sujetos activos para que reconozcan su identidad colectiva en la diversidad y se encuentren responsables, desde el lugar que les toque, de enmarcar sus acciones profesionales y académicas en proyectos más amplios de país y región.

Por lo sintéticamente expuesto, en relación a lo que se ha avanzado en estos años en términos de políticas en nuestra UNC, es que consideramos de importancia seguir pensando la ampliación de ciudadanía y la formación de profesionales en el sentido de fortalecer la inclusión social y educativa como un compromiso compartido, colectivo y constructor de transformaciones y avances. Y eso sólo puede tomar cuerpo a través de nuevas prácticas instituyentes promoviendo la participación de los estudiantes en la constitución de las políticas dirigidas a garantizar sus derechos y el de tantos muchos, como estrategia de inclusión plena en el proyecto de universidad y de país que les pertenece, y del que están siendo parte.

## Bibliografía

Borri, N. (2010), “Pensar, decidir y crear. Al rescate de la “carne” política y el talante público de las políticas públicas.”, en revista Polinautas. Archivo Provincial de la Memoria, Córdoba.

Castoriadis, Cornelius (2003) “La institución imaginaria de la sociedad. Marxismo y teoría revolucionaria. Vol. I. Tusquest. Editores. Buenos Aires.

Chiroleu A, C Suasnabar y L Rovelli. (2012). Política Universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en la busca de nuevos horizontes .Instituto de Estudios y Capacitación. ISBN 978-978-630-141. Federación Nacional de Docentes Universitarios CONADU. Universidad Nacional de General Sarmiento.

Carli,Sandra (2012). El Estudiante Universitario. Siglo veintiuno Editores. Buenos Aires.

Etichichury, H. (2010) “Los derechos como herramienta política”, en revista Polinautas. Archivo Provincial de la Memoria, Córdoba.

Ezcurra, A. (2011), “Igualdad en educación superior. Un desafío mundial”, Universidad Nacional de General Sarmiento, IEC-CONADU.

Ezcurra, A. (2008).Educación Universitaria: Una Inclusión Excluyente. Conferencia Inaugural, Tercer Encuentro Nacional sobre Ingreso Universitario, organizado por la Universidad Nacional de Río Cuarto 1,2 y 3 de octubre de 2008. Disponible en <http://fundacionideas.com.ar/ver-detalles/foro-de-educaci%C3%B3n-superior/6-educaci%C3%B3n-universitaria-una-inclusi%C3%B3n-excluyente.html>.

Feijoó, María del Carmen, Poggi Margarita, Coordinadoras (2014).Educación y políticas sociales: sinergias para la inclusión - 1a ed. - ISBN 978-987-1875-31-3Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación IIPE-Unesco, 2014.

Filmus D, Kaplan C. (2012).Educar para una sociedad más justa. Debates y desafíos de la Ley de Educación Nacional. Buenos Aires: Aguilar.

Rinsi, E., (2014), “La universidad como derecho del pueblo”, entrevista en revista Al Filo N° 42.

Página web UNC: <http://www.unc.edu.ar/vidaestudiantil/ciudadania/derechos> [Consulta: 17/08/2015]

# Políticas para la inclusión educativa. El caso del programa de maestros comunitarios de Uruguay

**Pamela Reisin**

CIFFyH-UNC.

pamela\_reisin@yahoo.com.ar

Eje de trabajo: Políticas sociales: viejos y nuevos derechos.

## *EL PROGRAMA DE MAESTROS COMUNITARIOS (PMC)*

El PMC forma parte de un conjunto de políticas educativas nacidas de la preocupación de gobiernos latinoamericanos por la inclusión educativa en países signados por una pronunciada desigualdad social, con instituciones escolares que mantienen formas escolares tradicionales que presentan serias dificultades para procesar pedagógicamente esa desigualdad. El PMC constituye una innovación pedagógica que busca transformar ciertos núcleos del entramado escolar para dar lugar a prácticas pedagógicas más inclusivas.

302

En Latinoamérica las tasas de escolarización primaria son altas, ya que más del 96% de los niños y niñas en la edad teórica de nivel primario están escolarizados. Sin embargo, este crecimiento en el acceso a la escuela convive con resultados socialmente desiguales ya que los sectores más empobrecidos de la sociedad continúan experimentando serias dificultades para permanecer y finalizar sus estudios básicos. Si bien las estadísticas regionales en términos comparativos posicionan a Uruguay dentro de los países de la región con mayores índices de eficacia educativa<sup>1</sup>, la comparación de estos índices con estadísticas internas permite advertir que fenómenos como la repitencia, la sobreedad y la deserción escolar crecieron en los últimos treinta años. En cuanto a la distribución social de los aprendizajes el informe plantea que *“existe en nuestro sistema una notoria inequidad en términos de asistencia, repitencia y aprendizajes según los grupos sociales de pertenencia de los estudiantes. (...) En el ciclo primario, la problemática social no se traduce directamente en las tasas brutas de asistencia a los centros educativos pero sí -y tempranamente en términos de fracaso escolar.”*(Martinis, P. y otros. 2010: 95)

En dicho informe se expone también que mientras uno de cada dieciséis niños que asisten a los *“establecimientos del contexto sociocultural superior”* repite el primer curso escolar, en las escuelas *“de contexto muy desfavorable”* uno de cada cinco alumnos no logra promover de grado. Estos datos ilustran cómo la distribución social de los aprendizajes en Uruguay, al igual que en la mayoría de los países, dista mucho de ser igualitaria, siendo el *desgranamiento* uno de los principales problemas. En ese contexto se produce una fuerte intervención del Estado en educación para modificar este escenario.

El PMC surge en 2005 con *“el propósito de plantear un conjunto de estrategias pedagógicas innovadoras que al tiempo que impactan en los aprendizajes de los alumnos, habilitan otras formas de actuar de la escuela como colectivo, tanto en la relación con los niños, las familias y la comunidad como al interior de la comunidad educativa”* (Ramos., R. 2012:1)

Comenzó siendo un programa educativo interinstitucional ejecutado de manera conjunta por el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP) dependiente de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP)<sup>2</sup> y el Programa Infamilia del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) de la República Oriental del Uruguay. Desde 2012 la Coordinación Técnica del programa pasó a estar a cargo sólo del CEIP, situación que retomaremos luego ya que provocó cambios tanto en la forma de gestión del programa como en la implementación del mismo en las escuelas.

Esta política es implementada en escuelas primarias e instituciones de nivel inicial ubicadas en contextos de pobreza y se enmarca en el *Proyecto Hemisférico: Elaboración de Políticas para la Prevención del Fracaso Escolar de la Organización de Estados Americanos* (OEA). Dicha implementación se concreta con la incorporación de una nueva figura al colectivo docente institucional: el maestro comunitario. Este actor institucional sería el promotor principal de los cambios que pretende lograr el programa. El trabajo desarrollado por el maestro comunitario se comprende integrado al colectivo docente y precisa de la elaboración de acuerdos y estrategias comunes para su desarrollo. Tiene su foco de interés puesto en los niños y supone lograr alianzas pedagógicas con las familias (Ramos, R. 2012). Los maestros comunitarios realizan su tarea en contraturno ya que durante el horario de clase generalmente se desempeñan como maestro de aula en la misma escuela. Trabajan con alumnos catalogados como “*población en riesgo educativo*” (Terigi, F. 2006: 208), es decir, aquellos niños y adolescentes con sobreedad, con altos niveles de repetición, bajo rendimiento escolar y/o ingreso tardío como también con alumnos con buen rendimiento pero con dificultades para “*resolver su inclusión grupal*” (Almirón, G. 2006: 16).

Las líneas de actuación o de intervención del maestro comunitario son actualmente las siguientes: Alfabetización en Hogares, Integración educativa, Aceleración Escolar, Grupos con las familias y Transiciones Educativas. Ésta última es la más reciente de todas: su implementación comenzó en el segundo semestre de 2013.

En cuanto a la cobertura del programa, el PMC es una política focalizada que se implementa en instituciones incluidas de modalidad “*escuelas aprender*”. Los últimos datos que se tienen sobre la cobertura del programa indican que en el año 2014 trabajaron 539 maestros comunitarios en 318 escuelas distribuidas por todo el país, la proyección del programa para dicho era trabajar con 16.000 niños, abarcando el trabajo de cada maestro 30 niños en promedio por año. (Ramos, R y otros. 2014)

#### Cobertura del Programa Maestros Comunitarios desde 2005 al 2014

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Escuelas	255	252	334	333	337	328	342	327	327	318
Maestros	437	432	553	553	554	553	554	539	539	539
Niños	9.292	14.884	18.000	17.000	16.500	16.500	15.680	15.608	16.709	Se espera atender a 16.000

\*Cuadro extraído del *Informe 2014: Maestros comunitarios: un rol que hace historia*. CEIP. Pág 4.

#### **ESCENARIO POLÍTICO Y SOCIAL**

El PMC es una de las políticas inaugurales del primer gobierno del Frente Amplio (2005-2010) y está cumpliendo en 2015 diez años de implementación. Luego de décadas de políticas neoliberales que desembocaron en una fuerte crisis económica en el año 2002, la primera gestión del Frente Amplio, presidida por Tabaré Vazquez consistió en una amplia agenda de innovaciones, dentro de las cuales se puede destacar la creación de Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) con el objetivo de *combatir a la pobreza y promover la igualdad de oportunidades*. En materia educativa, la creación de una nueva ley de educación fue un tema central de dicha gestión. La misma se sancionó en 2008 y dentro de sus concepciones principales está la de entender a la *educación como un derecho*, se decretó la creación de los consejos de participación de los centros educativos, la promoción de la educación no formal y de la educación de jóvenes y adultos y la creación del Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

A su vez, durante dicho gobierno se registró un incremento significativo del presupuesto orientado a la educación que se vio reflejado en un importante aumento salarial de los docentes. Se destaca como una innovación educativa la implementación del Plan Ceibal para la inclusión digital. A su vez, durante dicha gestión comenzó un “*proceso de creación de ofertas educativas de carácter interinstitucional articulando esfuerzos y acciones de diversos organismos públicos (Banco de Previsión Social, MIDES, intendencias) y de la sociedad civil*” (Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014, INEEd. 2014:35). El PMC es una de las políticas educativas de carácter interinstitucional gestadas durante este periodo, es decir, no surge como una política educativa gestada desde el interior de la ANEP.

## LAS TRADICIONES PEDAGÓGICAS URUGUAYAS

Preguntarse porqué surge una política como el PMC en Uruguay es un interrogante basado en el supuesto de que las políticas, por más innovadoras que parezcan, no son creaciones en el vacío. Son siempre una reelaboración de significados y prácticas preexistentes que se reinterpretan y resurgen con nuevas perspectivas en las distintas coyunturas históricas.

Esta pregunta inicial nos conduce a indagar en los procesos históricos y coyunturales que confluieron en el surgimiento en 2005 de un programa como el PMC en Uruguay. En este sentido, uno de los componentes principales de la trama social que converge en la gestación del PMC es la tradición pedagógica ligada a la educación rural. Distintos estudiosos en la temática como los propios maestros comunitarios encuentran en el PMC un intento por recuperar ciertos principios pedagógicos gestados en el *Movimiento a favor de la Educación Rural (1930-1960)* ya que ambas experiencias ponen la relación escuela-comunidad como elemento principal de su propuesta pedagógica. Para explicar los puntos en común entre ambas propuestas pedagógicas, haremos una breve referencia de la importancia que tuvo la educación en el medio rural en los comienzos del sistema educativo uruguayo, sin pretender con ello hacer una historización profunda de dicho proceso, sino simplemente expresar los vínculos entre ambas propuestas.

La preocupación por la educación rural se remonta a los orígenes del Estado Nacional cuando José Pedro Varela, quien fue el promotor de la educación pública en Uruguay, proponía la instalación de un sistema educativo de amplia cobertura que lograra “*igualar*” a toda la población. Myriam Southwell (2006) realiza un análisis sobre la “*tensión entre desigualdad y escuela*” comparando los procesos de conformación de los sistemas educativos en Argentina y Uruguay. En ambos países la presencia del proyecto positivista era muy fuerte; la idea de que la escuela pública debía ser laica, gratuita y obligatoria era compartida en ambas orillas del Río de la Plata. Para los propulsores de dicho proyecto, esta institución debía “*corregir hábitos e imponer modos de vida a través de dispositivos de ortopedia pedagógica, homogenizar a una masa de la población que se había vuelto diversa,*



*compleja y heterogénea*” (Southwell, M. 2006. Pp: 53). Si bien los proyectos políticos y educativos en ambos países eran similares, tenían distintas miradas sobre los habitantes del medio rural. Mientras para Sarmiento, los gauchos eran “ineducables”, Varela pensaba que se los podía *civilizar* mediante la educación. Al respecto, decía Varela en su libro *Los gauchos*:

*“¿Por qué la civilización no ha llegado a la campaña? Es que la civilización de nuestros gauchos se ha descuidado completamente. (...) El día en que nuestros gauchos supieran leer y escribir, supieran pensar, nuestras convulsiones políticas desaparecerían quizás. Es por medio de la educación del pueblo que hemos de llegar a la paz, el progreso y la extinción de los gauchos. (...) La ilustración del pueblo es la verdadera locomotora del progreso”* (Varela, 1865. Citado en Southwell, 2006:53)

Estas ideas impregnaron tanto en las elites gobernantes de la época que el opositor político de Varela, el Coronel Lorenzo Latorre, quien gobernó el país como presidente de facto entre 1876-1879, lo convoca para que sea el Director de la Instrucción Pública y en 1876 se sanciona la Ley de Educación Común. Dentro de las decisiones que se toman para educar a la población, una de ellas fue la de *“expandir la acción escolar al ámbito rural”*. El crecimiento de la educación rural fue tan rápido que entre 1877 y 1880, de las 102 escuelas públicas creadas, sólo 3 fueron urbanas y 99 rurales y para 1930 el país ya contaba con 75% de las escuelas rurales existentes a finales del siglo XX (Cardoso, 1993. Citado por Southwell, 2006: 55). Esta fuerte expansión en la educación rural fue una de las razones por las cuales Uruguay alcanzó altas tasas de escolarización en la primera mitad del siglo XX. En muchos lugares, el local escolar era la única institución estatal a la que tenía acceso la población.

305

Si bien en ese entonces no se hablaba de *educación rural* ya que no había una propuesta pedagógica específica para ese sector, por fuera de las grandes ciudades, los maestros desarrollaron un gran movimiento pedagógico que tenía como base *“las relaciones entre la educación y las condiciones sociales del medio donde actúa.”* Partiendo de una problematización de esta relación, los maestros rurales formularon diagnósticos y propuestas *“atendiendo a problemáticas sociales de marginación y extrema pobreza que desde la capital se desconocía o no se querían ver. Fueron los propios maestros rurales quienes en su momento hicieron sentir su voz, instalaron el debate en la sociedad toda y luego, tradujeron sus ideas en acciones concretas”* (Martínis, P. y Redondo P.2006:81 a101) Según los autores, son estas relaciones las que han estado presentes durante todo el siglo XX, *“constituyendo la matriz generadora de la más rica tradición pedagógica de nuestro país.”*

Este movimiento estuvo nutrido en sus comienzos por ideas escolanovistas y marxistas. Uno de sus exponentes fue el pedagogo Jesualdo Sosa, quien llegó a tener gran influencia entre los docentes preocupados por una renovación de la educación. Promotor de la idea de transmisión cultural en oposición a la idea de herencia cultural dominante en esa época, *“incorporó a la escuela los problemas sociales de la región y concibió al maestro como protagonista de la educación, capaz de realizar cambios y no de responder ciegamente a los esquemas establecidos”* (Southwell, M. 2006:63)

Entre las propuestas pedagógicas desarrolladas entre 1920-1960 por este movimiento, podemos destacar el *Programa para Escuelas Rurales* de 1949<sup>3</sup> en cual se promulga a la escuela como una institución que debe tener una fuerte intervención en *“la vida de la comunidad”* y de las familias. La escuela debía ser un espacio para participación social; tenía que promover del desarrollo comunitario en lo social y en el económico para construir una alternativa de vida posible en el medio rural y evitar así la emigración masiva a las ciudades.

Conocer el *Programa para Escuelas Rurales* nos permite comprender cómo los maestros entendían a la educación rural en general y la escuela como institución social en particular, destacando el rol que tenía la misma en el desarrollo de la comunidad donde estaba inserta.

Al respecto, Martinis y Redondo (2006) explican que las influencias conceptuales de dicho “*movimiento se proyectaron mucho más allá de ese período, trascendiendo el medio rural de origen*”, mientras que Berrutti (2013) considera que los diferentes proyectos gestados durante este periodo son el “*legado más importante que tiene la pedagogía uruguaya sobre el vínculo entre la escuela y su medio*”. Las ideas y acciones pedagógicas desplegadas durante este periodo en los ámbitos rurales plantearon una forma de concebir a la escuela diferente a la que se venía planteando desde los comienzos del sistema educativo uruguayo. Estas iniciativas le dan “*otro sentido a la institución escolar, ya no como espacio único para que niños y niñas aprendan, si no como un espacio comunitario, como el lugar en que la idea de una educación para toda la vida se hace posible y se desarrolla desde una perspectiva fuertemente humanista*” (Berrutti, 2013. Pp:4). Es “la comunidad” o “el medio social”, el que le da sentido a los programas educativos, el que en cierto modo termina de definir el curriculum de acuerdo a las necesidades de la población a la que atiende.

Lamentablemente, este proyecto educativo no pudo desarrollarse libremente. La década de 1970 para gran parte de los países latinoamericanos significó la instalación del terror político de la mano de las dictaduras militares. Uruguay no fue la excepción ya que entre 1973-1985 estuvo gobernado por una dictadura cívico-militar. Dentro de las expresiones políticas que fueron reprimidas en dicho país, se encuentran las experiencias pedagógicas ligadas al *Movimiento en Favor de la Educación Rural*, produciendo un freno abrupto en el desarrollo de las mismas. En lo económico, las dictaduras permitieron la instalación del modelo neoliberal, posicionando así al mercado como el principal regulador de la vida social y dejando para el Estado un rol administrativo. Durante la década de 1990, el desempleo generado por la implementación de políticas económicas neoliberales aumentó los niveles de pobreza y produjo un proceso de fuerte fragmentación social, segregación que se expresó también territorialmente.

A su vez, con el modelo neoliberal, se inaugura una nueva forma de comprender a la educación, en la que el *contexto* es visto como “*algo peligroso y causante de los males de la escuela pública. (...) En la medida en que el contexto produce fracaso, la propuesta educativa buscará enfrentarse a ese contexto, condenarlo y apartarlo de las mejores intenciones y condiciones que la escuela ofrece.*” (Berrutti, 2013). Es así como, a diferencia de lo que se planteaba en tiempos del Estado de Bienestar desde el *Movimiento en favor de la Educación Rural* donde la *comunidad* era el *educando* y la *realidad* circundante el objeto cognoscible (Soler, 2005), en la década de 1990 “*el contexto se instituye como el afuera que difiere y amenaza al nosotros escolar*” (Bordoli, 2006:114).

De alguna manera en 2005, con la asunción del gobierno del Frente Amplio y la adopción de políticas tendientes a la inclusión social y educativa, se inicia un nuevo proceso en el cual esta visión de la educación y su relación con el medio social comienza a ser cuestionada y revisada.

En este sentido, podemos hacer referencia al PMC como una de estas políticas que proponen otro tipo de relación entre la escuela y el medio social. Según Martinis y Stevanazzi en su artículo *Maestro Comunitario: una forma de re-pensar lo escolar* “*el PMC coloca en escena la posibilidad de recuperar ricos aportes de la tradición pedagógica uruguaya, plasmados en prácticas de escuelas rurales y urbanas entre las décadas de 1930 y 1960.*” (2008:7) Uno de los puntos de contacto que se pueden establecer al analizar las líneas de trabajo de los maestros comunitarios es la expansión “*de la acción educativa de la escuela más allá de sus propios muros*”.

Para los autores a través de la línea de acción de *alfabetización en hogares* el PMC instala “*nuevos espacios educativos*” lo cual constituye un desafío para la escuela y “*plantea la posibilidad de romper*

*con algunas lógicas escolares instaladas en las últimas décadas.” Como señalábamos anteriormente estas lógicas estaban ligadas a responsabilizar al contexto socio-económico y cultural donde está inserta la escuela del fracaso escolar de los alumnos, por lo tanto la escuela, para progresar debía alejarse y negar dicho contexto. En este sentido, el PMC propone un cambio de perspectiva ya que promueve “un movimiento de acercamiento comunidad- escuela”. Por parte de los alumnos y sus familias, la implementación del PMC, en la mayoría de los casos, es valorado positivamente, ya que significa que la escuela les “otorgue nuevos tiempos y posibilidades de desarrollo”. Este acercamiento, a su vez, “instala la necesidad de interpelar al conjunto de la institución educativa en cuanto a sus formas de relacionamiento con la comunidad en la que se encuentra inserta.”(Martinis y Stevanazzi, 2008: 7- 8)*

Esta voluntad de “abrir” la escuela a la comunidad, de que el maestro salga en busca del encuentro con los niños y sus familias, es vivido por los propios maestros comunitarios que provienen de sectores rurales como una institucionalización de prácticas docentes que muchos maestros rurales nunca dejaron de realizar. Al respecto, una de las maestras que participó del proceso de transferencia metodológica de El Abrojo al Programa de Maestros Comunitarios, señalaba en la entrevista que mantuvimos con ella que durante esta etapa de formación de los primeros maestros comunitarios

*“Había muchísimo entusiasmo en esa primera instancia, y sobre todo los maestros del interior están más acostumbrados a hacer un trabajo más con la comunidad, los maestros del interior empiezan a trabajar en escuelas rurales, una de las características de la de escuela rural es que trabaja muchísimo con el medio ¿no?, mucho con la comunidad, entonces, este...como una experiencia que se retoma ¿no? de alguna manera y se institucionaliza.” (MC-1-M)*

307

A su vez, en la investigación realizada por Mihalfi (2011) se señala que en los grupos de conversación con maestros comunitarios una percepción que se repite es la “*dimensión histórica de sus prácticas*” ya que consideran que el PMC retoma “*un modo de vinculación con el medio ya presente en las prácticas de los docentes a través de experiencias que han dejado su marca en el magisterio uruguayo, fundamentalmente en el medio rural, en las prácticas cotidianas de los maestros rurales.*” (2011:170)

*“El Programa Maestro Comunitario tiene antecedentes bien firmes en nosotros mismos (...) quien ha leído cosas sobre experiencias rurales, sobre todo Jesualdo, la Mina...”. (M1-GD:3)*

*“Yo vengo del interior entonces estoy acostumbrada a trabajar así, a visitar el hogar, al comienzo nomás ya tenés la lista y salís a recorrer”. (F1-GD:3)*

*“Obvio que hay antecedentes de esta situación, nosotros sabemos que hace muchísimo tiempo los maestros iban a los hogares, pero eso se dejó, pero ir a trabajar, a compartir, a preocuparse, para mí fue muy positivo, para la comunidad, para la escuela. (...) El trabajo con la comunidad siempre lo hicimos, pero te da cierta cosa porque los talleres vinieron menguando...”. (F2-GD:3)” (Mihalfi, 2011:170)*

Si bien existen aspectos en común entre ambas experiencias pedagógicas, las intencionalidades políticas de cada proyecto son distintas. El Movimiento a Favor de la Educación Rural, organización autónoma de maestros, colocaba a la escuela como institución social y a los maestros como los impulsores de un proyecto político pedagógico que buscaba el desarrollo de la comunidad tanto en lo social como en lo cultural y económico. Este es un planteo diferente al que se propone el PMC, el cual busca mejorar los índices de inclusión educativa principalmente, y si bien manifiesta objetivos tales como *“caminar hacia una Escuela Comunitaria, donde la función del maestro comunitario sea un enriquecimiento para el colectivo docente, para el Proyecto de Centro Educativo y así mejorar la calidad de los aprendizajes trabajando en forma colaborativa.”* (Ramos y Nogués, 2013.), su centralidad está más en lo educativo que en el desarrollo comunitario.

A su vez, la coyuntura histórica en la que surge el programa, marcada por las secuelas socioeconómicas de la implementación del modelo neoliberal, con gran parte de la sociedad viviendo en condiciones de marginalidad, tiene sus puntos en común con la situación de extrema pobreza y desamparo en la que se encontraban las poblaciones rurales durante la primera mitad del siglo XX. No es casualidad que una de las primeras medidas del gobierno del Frente Amplio haya sido la creación de Ministerio de Desarrollo Social y la implementación, desde dicho ministerio en coordinación con el Consejo de Educación Inicial y Primaria, del Programa de Maestros Comunitarios. ¿Será que la escuela, con todos los avatares de la historia, sigue siendo institución pública con mayor expansión territorial, y que para reconstruir los lazos sociales resquebrajados por la implementación de políticas neoliberales, tomaron la decisión política de implementar un programa para promover el vínculo “escuela-comunidad” como un camino para la inclusión social y educativa de los marginados del modelo económico neoliberal?

## Bibliografía

- ALMIRÓN, Graciela. (2006). *Narrativas educativas Programa de Maestros Comunitarios*. Proyecto Hemisférico: Elaboración de Políticas para la Prevención del Fracaso Escolar. Ministerio de Desarrollo Social – UNICEF- (CEP/ ANEP). Organización de los Estados Americanos (Sub-región Mercosur). Documentación de experiencias escolares en el marco de programas nacionales de inclusión para la educación básica. Disponible en URL en [http://porlainclusionmercosur.educ.ar/experiencias/relatos\\_escuelas/uruguay.pdf](http://porlainclusionmercosur.educ.ar/experiencias/relatos_escuelas/uruguay.pdf)
- BERRUTTI, Leticia (2013) “*La escuela y su medio. El Programa Maestros Comunitarios reconstruyendo vínculos. Una aproximación posible...*” en *Jornadas 2013 V de Investigación IV de Extensión III Encuentro de Egresados y Maestrandos. Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades. Universidad de la República*. Montevideo, Uruguay.
- BORDOLI, Eloisa (2006) “*Metamorfosis de un discurso, una nueva forma de entender la relación escuela-medio*” en MARTINES, Pablo (comp.) “*Pensar la escuela más allá del contexto*”; Psicolibros Waslala; Montevideo.
- MARTINIS, Pablo, SALE María Teresa, BENTANCUR Nicolás y FORTEZA Lucía (2010) *Plan Nacional de Educación 2010-2030. Aportes para su elaboración*. ANEP. 2010. Montevideo. Disponible en URL en <http://www.anep.edu.uy/anep/phocadownload/Publicaciones/LibrosDigitales/documento%20del%20plan%20nacional%20de%20educacin%202010%20-%202030.pdf>
- MARTINIS, Pablo Y STEVANAZZI, (2008), “Maestro Comunitario: una forma de re-pensar lo escolar”, en *Revista Propuesta Educativa, FLACSO*, N°29. Buenos Aires.
- MARTINIS, Pablo y REDONDO Patricia (2006) “*Una historia de ausencias. Las políticas educativas del estado uruguayo hacia el medio rural en el decenio 1994-2004* en MARTINIS, Pablo y REDONDO Patricia. (comps.) *Igualdad y educación escrituras (entre) dos orillas*, Buenos Aires, Del Estante editorial.
- MIHALFI, Verónica Camnbon (2011) “*El programa maestro comunitario: ¿un camino hacia la construcción de escuelas comunitarias?*” Universidad de la República Facultad de Psicología. Tesis Maestría en Psicología y Educación.
- RAMOS, Rosario (2012) “*Resumen ejecutivo resultados PMC 2011*”. Documento de la Coordinación Técnica del PMC-CEIP/Mides, Montevideo. Disponible en URL en [http://www.cep.edu.uy/documentos/2012/pmc/Resumen\\_Ejecutivo\\_Resultados\\_PMC\\_2011CON\\_EDUCACION\\_FISI-CA.pdf](http://www.cep.edu.uy/documentos/2012/pmc/Resumen_Ejecutivo_Resultados_PMC_2011CON_EDUCACION_FISI-CA.pdf)
- RAMOS, Rosario y Nogués, Teresa. *Informe 2014 “Maestros comunitarios: un rol que hace historia”* Documento CEIP, Montevideo. Disponible en URL en [http://www.cep.edu.uy/documentos/2014/pmc/pmc\\_informe2014.pdf](http://www.cep.edu.uy/documentos/2014/pmc/pmc_informe2014.pdf)
- RAMOS, Rosario y NOGUÉS, Teresa (2013) “*Programa Maestros Comunitarios. Maestros Comunitarios: Construyendo la identidad de una escuela comunitaria*”, Documento de la Coordinación Técnica del PMC-CEIP/Mides, Montevideo. Disponible en <http://www.cep.edu.uy/programas/pmc>

-TERIGI, Flavia(2006)“Las “otras” primarias y el problema de la enseñanza” en Terigi, Flavia (Comp.), *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

-SOUTHWELL, Myriam (2006), “La tensión desigualdad y escuela. Breve recorrido histórico de sus avatares en el Río de la Plata” en MARTINIS, Pablo y REDONDO Patricia. (comps.) *Igualdad y educación escrituras (entre) dos orillas*, Buenos Aires, Del Estante editorial.

-SOLER, Miguel (1996) “Vida y educación rural en América Latina”, Montevideo, Editorial ITEM.

- INEE (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, INEE, Montevideo. Disponible en URL en [ieeuy2014.ineed.edu.uy](http://ieeuy2014.ineed.edu.uy)

### (Endnotes)

1 Consultar datos estadísticos de la región en el Documento *Trayectorias Escolares (2009)* elaborado por Flavia Terigi en el marco del Proyecto Hemisférico “*Elaboración de Políticas y Estrategias para la Prevención del Fracaso Escolar*”, desarrollado por la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD).

2 “El sistema educativo uruguayo presenta algunas particularidades en relación a la organización de los sistemas educativos en la región que entendemos importante referenciar. El sistema educativo uruguayo está conformado por dos entes autónomos: la Universidad de la República (Udelar) y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). La Udelar es el ente autónomo responsable de la enseñanza universitaria pública y la ANEP tiene competencia sobre la educación inicial (desde los cuatro años), la primaria, media, técnico – tecnológica y formación docente. El órgano rector de la ANEP es el Consejo Directivo Central (CODICEN), completándose la estructura con tres Consejos Desconcentrados: Consejo de Educación Primaria (CEP), Consejo de Educación Secundaria (CES) y Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP), y una Dirección, la Dirección de Formación y Perfeccionamiento Docente (DFyPD). EL PMC se desarrolla en el marco del CEP” MARTINIS, P y STEVENAZZI, F. (2008)

3 “La Escuela intervendrá activamente en la vida que la rodea. Para ello, debe:

a) Fortalecer en el niño, frente al individualismo ambiente, el espíritu de socialidad, (cooperación, actividades en común, etc.). b) Dar participación al grupo social en las actividades de la Escuela a fin de estrechar los lazos con el medio. c) Crear entre el vecindario la idea de que la Escuela es del pueblo, PORQUE ES LA CASA DE LOS HIJOS DEL PUEBLO. d) Proyectar sus actividades a los hogares por intermedio de los alumnos (clubes, ligas, etc.). e) Crear actividades de orden social y de interés colectivo que deberán tener como centro la escuela y como sede el local escolar. f) Cooperar en las actividades del hogar, la vivienda, la pequeña producción doméstica, contribuyendo a levantar el nivel de vida de la familia campesina. g) Realizar actividades de orden higiénico, sanitario, artístico, etc., que se proyecten a todo el grupo social. h) Jerarquizar la vida rural a fin de evitar la huida del hombre del campo y su emigración a las ciudades, contribuyendo a crear modos de vida que resuelvan sus necesidades sin que se sienta impulsado a abandonar su medio. i) Iniciar e impulsar obras materiales de interés colectivo tratando de que éstas se realicen por colaboración del esfuerzo común.

*La escuela debe intervenir en la vida de la comunidad y debe actuar en ella a puertas abiertas. El mejor local social debe ser el edificio escolar; el mejor consejero el maestro, así como el impulsor de cuanta obra de mejoramiento social se inicie. Para ello es fundamental que el vecino se acostumbre a ver la escuela como si fuera parte de su propia casa. Actualmente predomina la creencia de que la escuela es un lugar de excepción. Hay que sustituir ese concepto por el de que la Escuela es la casa del pueblo.”(Dirección de Enseñanza Primaria y Normal, 1949: 258, 259. Citado por Martinis y Redondo, 2006)*

# Ponencias

---

Políticas educativas. Brasil, Uruguay,  
Chile y Argentina

---



## **Estudio de la Política Social Educativa Universitaria Chilena (1990-2014).**

Carla Castillo Palma.

Tesista de la Maestría en Ciencias Sociales, Mención Política Social,

Escuela de Trabajo Social,

Universidad Nacional de Córdoba.

Actualmente residiendo en Chile

carlacastillopalma@gmail.com

Eje temático: Políticas sociales; viejos y nuevos derechos.

Desde el presente proyecto pretendo formular una propuesta de investigación que estudie las políticas sociales emitidas en materia de educación superior en Chile, particularmente desde 1990 hasta el 2014. He elegido ese largo periodo de tiempo, porque los años '90 representan un nuevo comienzo (articulado con la transición hacia la democracia) donde el Estado manifestará el enfoque social a seguir en materia de educación superior, que guiará sus políticas. Dentro de ello, la conformación y acción colectiva del movimiento estudiantil chileno (Año 2001, 2006 y sobretodo el 2011), también es un punto importante a considerar, sobre todo por poner el tema educativo como prioridad dentro del actual gobierno.

Entendiendo lo anterior, considero sumamente relevante el rol que ha desempeñado este movimiento social como canalizador de las demandas educativas, sobre todo respecto a las reivindicaciones correspondientes a la educación superior. Es por ello, y a raíz de los distintos sucesos ocurridos durante el periodo de tiempo estudiado, que me interesa poder reconstruir las demandas del movimiento estudiantil, para de esta forma, poder analizar junto al estudio de las políticas y medidas tomadas durante los años 1990 al 2014, cómo ha sido el rol social del Estado en esta materia.

Me parece muy relevante comenzar a sumergirnos en las demandas que el movimiento estudiantil logró articular y establecer dentro del debate público desde el año 2011, para posteriormente ser una de las promesas más importantes de la campaña presidencial del 2013, y ya el 2014 ser parte de la agenda gubernamental, proponiéndose realizar reformas al sistema educacional chileno. Como podemos notar, la relevancia de dichas demandas fue de tal envergadura que logró establecerse en este nuevo gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) cómo una de las prioridades de la agenda, sin embargo esto sigue generando debate en la forma en que se realizarán dichos cambios al sistema. Pese a ello, lo que nos interesa para la finalidad de esta investigación es conocer esas demandas, que por una parte se explican cómo una crítica a las políticas y medidas que desde la década del '90 se adoptaron para guiar al sistema educativo y en este caso la educación superior.

Para ello es importante conocer que la naturaleza de estas políticas, subyace en factores externos e internos. La influencia de organismos internacionales que en esa época planteaban las líneas a seguir de las reformas sociales que muchos países de la región comenzaron a optar, estaban ligadas al sistema económico de desarrollo imperante, que buscaba en la educación una forma de potenciar dicho sistema, creando y capacitando capital humano para hacerse parte de dicho engranaje (Almonacid, Luzón, y Torres, 2008).

Lo anterior se suma al contexto histórico que Chile estaba viviendo, pasando de una larga dictadura militar a la tan ansiada democracia, la que traía consigo promesas de libertad y recuperación

de los derechos arrebatados. Pese a ello, la educación continuó enmarcándose en el modelo de desarrollo que instauró Augusto Pinochet en los '80, perpetuándose sus lineamientos a través de la Ley General de Universidades en el año 1981. Esta tenía por finalidad descentralizar la gestión universitaria y segregar cualquier acción del movimiento estudiantil, además las grandes universidades fueron segmentadas en pequeñas universidades regionales y en conjunto con lo anterior, se estableció el fin de los aranceles diferenciados los que permitían a los estudiantes acceder gratuitamente a la educación superior, respaldándose la creación de universidades privadas, mostrando la aceptación por parte del gobierno de la mercantilización del sistema universitario chileno (Zepeda: 2014).

Prosiguiendo nuestro análisis, la educación en Chile continuó su desarrollo en los '90 enfocada dentro de los parámetros del mercado, empezando a encontrar sus primeros opositores el año 2001, con el llamado "Mochilazo", que si bien fue la petición de gratuidad del transporte público por parte de estudiantes, marco un precedente en la organización estudiantil que surge con más fuerza el año 2006, mediante la "Revolución Pinguina"<sup>1</sup>. Esta surgió desde los estudiantes secundarios, quienes comenzaron sus primeras críticas al sistema educacional, particularmente a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) que fue promulgada el último día de la dictadura por Augusto Pinochet (Zepeda: 2014).

Este movimiento comenzó a tomar más fuerza en su accionar colectivo, y a demostrar el poder ciudadano que ellos estaban ejerciendo al presionar al gobierno, que se vio sucumbido dentro del conflicto, respondiendo como solución la derogación de la LOCE por la Ley General de Educación (LGE) emitida el 2009.

Si bien, no fue la solución idónea, ya que no cambió las falencias principales del sistema, marco un precedente que hasta ese momento no había ocurrido, viéndose al movimiento estudiantil como un actor político que tuvo influencia en la toma de decisiones del gobierno.

Ya para el año 2011, los secundarios de la revolución pingüina se habían convertido en universitarios, desde donde con la experiencia adquirida y con sus críticas más apuntadas al nivel estructural del sistema, lograron mediante a su acción colectiva, instalar en la sociedad el debate educativo.

Las demandas del movimiento estudiantil universitario del 2011 apuntaban a los siguientes aspectos: financiamiento, lucro, calidad, acceso y equidad y el rol del Estado y cambios en la institucionalidad. (González y Espinoza: 2011)

En cuanto al financiamiento, el gasto público en educación superior en Chile es del 0,3% del PIB, según la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) debería ser de 1,3% o 1,1%. Mientras que el gasto privado es siete veces mayor, lo cual demuestra que la educación superior en Chile es financiada principalmente por las familias (González y Espinoza: 2011).

Si bien, según las estadísticas el financiamiento público en educación superior ha ido aumentando, aún continua siendo bajo, ya que más del 80% de los aportes del sector público es canalizado a través de fuentes privadas.

El financiamiento por parte del Estado se hace a través de dos formas. La primera es el Aporte Fiscal Directo (AFD), que es un gran fondo de recursos del Estado destinados a las universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). El 95% de estos aportes se distribuyen en base a criterios históricos definidos el año 1981, y el 5% restante de acuerdo con indicaciones de desempeño anuales relacionadas con la matrícula estudiantil, el número de académicos con posgrados, el número de proyectos y publicaciones de investigaciones de excelencia (Paredes, 2015).

---

1 Se le denomina así, ya que fue encabezada por estudiantes secundarios, cuyo uniforme es azul marino y blanco, parecido a los colores del animal aludido.

La segunda forma es el Aporte Fiscal Indirecto (AFI), el cual se otorga a las instituciones que matriculan a los 27.500 mejores puntajes de la Prueba de Selección Universitaria (PSU), aquí no hay distinción entre instituciones públicas o privadas, ambas pueden ser beneficiadas con dicho aporte. No obstante, las universidades pertenecientes al CRUCH, incluyendo las privadas tradicionales concentran las tres cuartas partes del AFI (Paredes, 2015).

Otra forma de financiamiento convenida el año 1998 por el Banco Mundial y el gobierno de Chile fue el MECESUP, quién a través del préstamo N° 4404-CH, diseña e implementa un programa de mejoramiento a la calidad para la educación superior<sup>2</sup>.

Ahora bien, entrando a los otros aspectos de las demandas estudiantiles, en Chile hay una gran oferta para quién desea entrar a la educación universitaria. La PSU, reproduce el sistema desigual de educación que ya viene desde la educación primaria, en donde existe la división de colegios particulares, públicos y mitad particulares-subvencionados.

Esta división tiene su origen en las reformas educativas planteadas en la década de los '80 durante la dictadura militar de Pinochet, en donde además del sistema de financiamiento universitario que explique anteriormente, se suma en la LOCE la modificación del sistema de financiamiento estatal, que impacta en la educación parvularia, primaria y secundaria: el primer cambio fue el traspaso de la administración que tenía a su cargo el Ministerio de Educación sobre los colegios públicos, hacia los municipios del país. La municipalización de los colegios conlleva a que según los recursos que dispongan los municipios, dependiendo de la comuna en que se establezcan, es lo que se dispone para mantener los colegios, pagar sueldos de los docentes y de los trabajadores de cada establecimiento educativo.

La segunda forma en que se modificó el sistema de financiamiento tiene relación con la aparición de los colegios particulares-subvencionados, ya que funcionan a través de la subvención estatal por alumno atendido, basándose en el concepto de "vouchers". Esto se funda ideológicamente en la teoría de la elección pública o de regulación de mercado de servicios sociales tradicionalmente provistos por el Estado; observando a los padres como clientes que mediante su elección del mejor servicio ofrecido generarán los incentivos para el mejoramiento continuo de la oferta educativa que se ofrezca. Además de ello, el Estado le da autonomía en la gestión y administración a los sostenedores dueños de los colegios. (Cox. C, Courard. H, FLACSO, 1996)

Estos cambios mencionados repercuten al momento de acceder a la educación superior, ya que todos los alumnos independientemente del tipo de colegio que provengan, deben rendir la PSU para poder ingresar a la universidad. Una prueba que mide contenidos vistos en toda la enseñanza escolar, la cual con las reformas ejecutadas a puesto en riesgo la calidad educativa, que ha sido remplazada por la competencia entre colegios que disputan mayor subvención por parte del Estado. Produciendo alumnos que según el colegio al que asistieron y la calidad educativa que este les proporcionó, ven la posibilidad real de entrar a la universidad o tener que optar por carreras técnicas, en algún instituto privado, ya que según el puntaje obtenido es a lo que se puede optar.

La oferta educacional ofrece para quienes tuvieron menores puntajes en la PSU, Institutos Profesionales, Centros de Formación Técnica. Para quienes obtuvieron puntajes promedio existe una variedad de universidades privadas, y para quienes tuvieron mayores puntajes tienen la opción de postular a las universidades pertenecientes al CRUCH, en donde se encuentran 25 universidades públicas y privadas tradicionales.

Cómo se observa en la selección universitaria, son sólo una elite de estudiantes quienes acceden a las universidades del CRUCH, en donde las que tienen la categoría de públicas o "estatales" se abona mensualmente un arancel, el cual se asemeja mucho al de las universidades privadas. El Estado

2 Visto en : [http://www.mecesup.cl/index2.php?id\\_portal=59&id\\_seccion=3586&id\\_contenido=14892](http://www.mecesup.cl/index2.php?id_portal=59&id_seccion=3586&id_contenido=14892)

ha dado algunos medios de financiamiento para acceder a las universidades del CRUCH, como el crédito Fondo Solidario, becas Mineduc, y también tanto los que acceden a las universidades del CRUCH como para quienes ingresan a instituciones privadas, becas de reparación y créditos provenientes del sector privado (González y Espinoza: 2011).

La banca privada ofrece créditos como el CORFO, y por parte de la institucionalidad el Crédito Aval del Estado (CAVAL), donde si bien el Estado funciona de aval para poder obtener el crédito, se les asigna un banco privado a los alumnos, para que al fin de su carrera y con dos años de espera puedan ir cancelando la deuda. Dos años que no garantizan si la persona ya ingreso al mundo laboral, en donde muchos profesionales por no encontrar trabajo en lo que estudiaron trabajan en cualquier otra cosa para ir abonando su deuda.

Mostrando de esta forma, la desigualdad existente en el sistema y en la sociedad, la cual es reproducida desde la educación primaria hacia el nivel superior. Esta realidad se encontraba naturalizada por la población, quién no manifestaba públicamente su malestar al respecto, es por ello que el movimiento estudiantil interviene y saca a la luz esta problemática social que afecta diariamente a la sociedad chilena.

El movimiento estudiantil del 2011 mantuvo en jaque al gobierno de Sebastián Piñera<sup>3</sup>, quién planteo respuestas a los puntos demandados, incrementando becas y renegociando con los deudores del CAVAL, proponiendo la disminución de la tasa de interés de este crédito de 6% a 2%. Esta disminución podría denominarse como un gran paso impulsado por el movimiento. Sin embargo, se mantuvo los recursos y aportes designados para las universidades estatales, pero amplió la oferta de fondos públicos concursables para las universidades privadas (González y Espinoza, 2011:117-118).

Respecto al lucro, los estudiantes proponían la desaparición de este en todos los niveles, pero el gobierno no mostró cambios relevantes en este plano, pese a ello este punto es uno de los más preocupantes manifestados en la actualidad, e inserto dentro de la agenda gubernamental de cambios que se esperan con la nueva era Bachelet.

En cuanto a la calidad, los procesos de acreditación se han mantenido vigentes mediante la Comisión Nacional de Acreditación (desde enero del 2007), la cual es un organismo estatal autónomo que tiene por finalidad desarrollar procesos de acreditación de las instituciones de educación superior. A su vez también autoriza y supervisa la existencia de agencias acreditadoras privadas, y también acredita los programas de posgrado, emitiendo información pública de todos los procesos y funciones que va realizando (Lemaitre, 2015: 317).

En el siguiente párrafo expondré los resultados en relación al acceso y equidad: "...los estudiantes solicitaban avanzar en una representación más equitativa de la matrícula; la reestructuración integral del sistema de becas y de las ayudas estudiantiles en sus montos, cobertura y condiciones de postulación y la aplicación de un propedéutico y de pruebas de acuerdo al área de especialización. De otro lado, el gobierno planteaba establecer becas para el 60% más pobre (quintiles 1,2 y 3), la reestructuración integral del sistema de becas y ayudas estudiantiles, y el promover el uso del ranking de egresados por establecimiento de enseñanza media como criterio de acceso a la educación superior...(González y Espinoza, 2011:116)."

La respuesta dada por el gobierno de Piñera continúa apuntando a lo mismo que los estudiantes critican, un modelo educativo sumamente segregatorio, donde este gobierno hasta el final de su

---

3 Su mandato presidencial abarcó los años 2010-2014, siendo el primer presidente de derecha (representado por la Alianza por Chile) elegido democráticamente después de años gobernados por la Concertación de Partidos por la Democracia, que presidieron la transición de la dictadura de Augusto Pinochet hacia la democracia en 1990.

mandato negó la posibilidad de que la educación universitaria pública, pueda ser gratuita. Sumado a esto, los estudiantes están en desacuerdo que la PSU sea la principal forma de acceso al sistema de educación superior, ya que esta sigue perpetuando la desigualdad económica y social que existe en Chile.

Tal como lo plantea Varas (2011): “El fin del lucro y la educación gratis y de calidad cuestionan la piedra angular de la economía de mercado, la que ha quedado desacreditada por la búsqueda sin límites de los focos de renta y lucro privados, la composición de los miembros del primer gabinete del Presidente Piñera –todos ellos vinculados a los diez más poderosos grupos económicos del país- y los permanentes conflictos de intereses iniciados por el propio candidato de la Alianza antes y después de asumir la presidencia”.

Con respecto al rol del Estado en la Educación Superior, el gobierno de Piñera propuso como respuesta a la demanda estudiantil la creación de una Superintendencia de Educación Superior, que hasta la actualidad aún no existe.

Comprendiendo ya, cuales son las demandas estudiantiles y la coherencia que mantuvo el presidente Piñera con sus planteamientos neoliberales, podemos sacar de todo este conflicto las consecuencias que este trajo hasta nuestros días.

El movimiento estudiantil del 2011, marcó un antes y un después en el tema educativo en Chile, este contó con un gran apoyo de la sociedad chilena, la que se identificó con las reivindicaciones estudiantiles y se unió a las jornadas de movilizaciones, las cuales sorprendieron por la gran adhesión a las marchas, algo que no se veía hace años, pese a estar en democracia. Esto logró plasmar en la sociedad el debate actual sobre el sistema educativo imperante, y sobretodo el rol que el Estado ha desempeñado en cuanto a políticas educativas desde la entrada de la democracia hasta la actualidad.

317

De esta manera, los estudiantes se organizaron y comenzaron la búsqueda de una educación universitaria, pública, gratuita y de calidad, demandando el derecho de contar con una educación como bien social y no cómo un bien del mercado. Lo cual acontece en el actual sistema de educación superior chilena, trayendo cómo consecuencia el endeudamiento de las familias para que sus hijos puedan acceder al sistema universitario.

El Estado desde los '90 hasta nuestros días, ha sido subsidiario ante esta situación, dejando que la educación se guíe por los mismos mecanismos del libre mercado, sin una intervención que evidentemente vaya en otra dirección. Sin embargo, actualmente se vislumbran luces de cambio ante esta situación, estableciéndose Chile el año 2014 como uno de los países de la OCDE que mayor gasto público tiene en educación en relación con el gasto total, subiendo el gasto en educación superior, en relación al PIB al 1,05% (Paredes, 2015:226). Un dato no menor para los cambios que el sistema empieza a generar.

He querido tratar de mostrar la tendencia que tuvieron las políticas en educación superior desde el '90 hasta el 2014, ya que el análisis en profundidad de cada medida o política tomada por el Estado en esta materia será tratada en la tesis de posgrado que estoy realizando actualmente. Pero si, me interesaba en este trabajo dejar expuesto de que se trataron dichas políticas y la importancia de las demandas estudiantiles, exponiéndolas y viendo la respuesta del Estado frente a estas, marcando el rol social que el Estado ha tenido frente a ello.

Es por las razones expuestas, que resulta fundamental continuar con este estudio y seguir profundizando en las políticas y las demandas, ya que por la trayectoria revisada podríamos decir que el Estado tuvo un alejado rol social frente a la educación superior, más bien fue subsidiario cómo mencionamos con anterioridad, de un sistema de mercado donde la educación pasó a ser un bien más, transado por el neoliberalismo.

A Chile le ha costado desprenderse de los criterios económicos y culturales que dejó consigo la dictadura, sobretodo manteniendo la Constitución de 1980, es por ello y vuelvo a reiterar la importancia trascendental que tuvo el movimiento estudiantil del 2011, ya que este cuestiono no solo la educación, sino que todo el modelo económico, político, cultural y social chileno.

Después de lograr la expansión de estas ideas por toda la sociedad era muy factible que Bachelet en su campaña ligara sus propuestas hacia todos los focos que los estudiantes apuntaron, dando paso en la actualidad al trabajo y gestión de la gran reforma al sistema de educativo chileno.

## Bibliografía

- Almonacid, C., Luzón, A., & Torres, A: “Cuasi mercado educacional en Chile: el discurso de los tomadores de decisión”. Archivos Analíticos de Políticas Educativas, 16 (8). Año 2008. Recuperado [fecha] de <http://epaa.asu.edu/epaa/v16n8/>
- Austin, Robert (comp.): “Intelectuales y Educación Superior en Chile: de la Independencia a la Democracia Transicional, 1810-2001”. Ediciones CESOC, Santiago de Chile, 2004.
- Bernasconi A. (Editor), Brunner J., León J., Fernández E., Paredes R., Lemaitre M., Berríos P., González C., Santelices B., Matus C., Pedraja-Rejas L., Rodríguez-Ponce E., Espinoza O., González L., Santelices M., Galleguillos P., y Catalán X.,: “La Educación Superior de Chile. Transformación, Desarrollo y Crisis”. Colección Estudios en Educación, Ediciones Universidad Católica de Chile, enero 2015.
- Cox. Cristián y Courard. Hernan: “Educación en Chile: Un Desafío de Calidad”. Capítulo I: “El Estado, el Mercado y la Educación en los ’90”. Compendio de estudios realizados por FLACSO, Confederación de la Producción y del Comercio, ILADES, Corporación Tiempo 2000, Libertad y Desarrollo. ENERSIS, Santiago de Chile, 1996.
- Estrada, Álvarez (editor), Montecinos, Verónica y otros autores: “Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina”. Primera parte, Cap 5: “Notas sobre la evolución e influencia de la tecnocracia económica en Chile”, Universidad Nacional de Colombia, Convenio Andrés Bello-Colciencias, 2005.
- González, Luis y Espinoza, Oscar: “El rol del Estado frente a las universidades públicas y privadas”. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2011.
- González, Luis y Espinoza, Oscar: “Acceso a instituciones de educación superior públicas y privadas: el caso de Chile”. Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2011.
- González, Luis y Espinoza, Oscar: “La crisis del sistema de educación superior chileno y el ocaso del modelo neoliberal” .Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, 2011.
- O’Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar: “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. CEDES, Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO N°4, 1981.
- Robles, Claudia: “Los desafíos de la protección social en un país de renta alta: el caso chileno”. En Revista Uruguaya de Ciencia Política, N°22, 2013.
- Riesco, Manuel: “El Pingüinazo”. Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA), 2006.
- Salazar, Gabriel: “Movimientos sociales en Chile: Trayectoria Histórica y proyección política”. Uqbar Editores, Santiago de Chile, 2012.
- Varas, Augusto: “Tocando Fondo. Protesta ciudadana y desconcierto gubernamental”. En Fundación Equitas, Barómetro de Política y Equidad N°3. Santiago, Fundación Equitas, 2011.
- Zepeda, Rocío: “El movimiento estudiantil chileno: desde las calles al congreso nacional”. Revista de la Asociación de Sociología de la Educación, Vol.7, Núm. 3. 2014

# Educación obligatoria y Políticas de Inclusión en Argentina, Brasil y Uruguay. Un análisis comparado de las perspectivas nacionales.

Alejandra M. Castro,  
alecastrosanuy@gmail.com;

Vanesa V. López  
vanelopezjairala@gmail.com;

Silvia E. Kravetz<sup>1</sup>,  
kravetzsilvia@gmail.com.  
Facultad de Filosofía y Humanidades. UNC.

Eje: Políticas Sociales: Viejos y nuevos derechos.

Palabras Clave: Argentina, Brasil, Uruguay, políticas de inclusión educativa

320

## Resumen

Este trabajo se inscribe en un proyecto en curso y se propone realizar un estudio comparativo de las políticas de inclusión educativa de alcance nacional y/o federal en la Argentina, en Brasil y Uruguay, entre los años 2003 (comienzo de nuevas gestiones gubernamentales) y 2010. Los estudios abarcarán aquellas políticas destinadas a posibilitar el ingreso, el cursado y la finalización de la educación obligatoria. El proyecto es tributario del “*Estudo comparado de políticas públicas educacionais nacionais da Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2010)*” aprobado por la CNPq de Brasil, que indaga las transformaciones educacionales de carácter nacional de la última década en Argentina, Brasil y Uruguay a partir de tres ejes: **legislación, gobierno y coordinación de los sistemas educacionales; políticas de inclusión educacional y financiamiento público de la educación.**

En esta ponencia se propone compartir algunas conceptualizaciones y perspectivas que los gobiernos nacionales definen respecto a inclusión educativa, señalando ciertos rasgos en común y particularidades entre las mismas.

## Introducción

En las últimas décadas el concepto de inclusión ha sido un concepto recurrente que orientó la definición de las políticas sociales, entre ellas las políticas educativas y en particular la implementación de la educación obligatoria. Al respecto en este trabajo pretendemos describir las políti-

---

1 Las autoras agradecen la colaboración de Elisa Zabala, Alicia Olmos y Jorgelina Yapur, integrantes del equipo.



cas educativas referidas a la inclusión y por otro, dar cuenta del sentido que adquiere la misma como principio orientador de las políticas. Para ello abordaremos en una primera instancia algunas perspectivas teóricas que echan luz sobre los principios de igualdad, equidad, derecho a la educación, estrechamente vinculados con el principio de inclusión. En este sentido consideramos pertinentes los aportes de Dubet (2005) respecto a la contribución que el Sistema Educativo hace a la justicia social.

El autor expresa que para promover la justicia educativa será necesario reconocer la desigualdad de condiciones sociales con la que los sujetos acceden al sistema educativo. En esa línea de razonamiento, sostiene que una escuela justa no puede dedicarse tal como lo viene haciendo a seleccionar a los estudiantes en base a criterios meritocráticos<sup>2</sup> de acuerdo al principio de la igualdad de oportunidades. Bajo el supuesto de considerar a las desigualdades sociales como condicionantes del éxito escolar de los sujetos, plantea la necesidad de pensar en escuelas que prioricen otras formas de igualdad, tales como la igualdad distributiva, la igualdad social y la igualdad individual de las oportunidades.

El principio de la igualdad distributiva de las oportunidades se encuentra orientado a favorecer la equidad de la oferta escolar, a partir de reconocer que los estudiantes acceden a establecimientos educativos diferenciados, los que reproducen, mediante la fragmentación de sus propuestas pedagógicas, las desigualdades sociales a través de trayectos educativos diferenciados. En tal sentido se trata de promover políticas orientadas según el *criterio de discriminación positiva y equidad*, dotando de recursos materiales y humanos a las instituciones inscriptas en contextos vulnerables.

Bajo el principio de la igualdad social de oportunidades, se propone desplazar el criterio del mérito de la escolaridad obligatoria para dar paso a la constitución de un curriculum que garantice a todos un bien común. En tal sentido sostiene que "...antes de que comience la selección meritocrática, una escuela justa debe ofrecer un bien común, una cultura común con independencia de las lógicas selectivas" (Dubet, 2005:58).

Nancy Fraser (2008) siguiendo la línea de pensamiento de Dubet, analiza los tipos de reivindicaciones de justicia social y plantea que se dividen en tres grupos. Uno de estos grupos se encuentra constituido por reivindicaciones redistributivas, que como su nombre lo indica pretenden una redistribución más justa de los recursos y riquezas. Estas reivindicaciones apuntan a la puesta en práctica de una política de redistribución tendiente a paliar las injusticias socioeconómicas. En tal sentido las políticas orientadas a la igualdad de posiciones o a la redistribución de recursos y riquezas, corresponden a la esfera de la economía política, aquí el sistema educativo y la extensión de la obligatoriedad escolar poco pueden aportar a la consecución de este tipo de igualdad social.

Otro grupo de reivindicaciones en torno a la justicia social, radica en la proclama por políticas de reconocimiento. Estas políticas, se encuentran orientadas a paliar las injusticias sustentadas en la falta de reconocimiento y respeto a la diversidad cultural característica de nuestras sociedades. Fraser dirá que aquí el objetivo, es la constitución de un mundo que acepta, reconoce y respeta la diferencia y diversidad cultural. Teniendo en cuenta estos dos tipos de políticas, la autora sostiene que la solución para la injusticia económica, es algún tipo de reestructuración política-social y la solución para la injusticia cultural, es algún tipo de cambio cultural o simbólico.

Una tercera acepción del concepto de justicia social implica entenderla como participación. La justicia implica la promoción del acceso y la equidad para asegurar la plena participación en la vida social. Lo que supone garantizar una participación plena por sobre todo a aquellos que son sistemáticamente excluidos por su origen, edad, género, habilidad, educación o situación socioeconómica. De tal forma que la justicia social descansa en la distribución de recursos, pero en un sentido más amplio alcanza a la distribución de bienes asociados con la igualdad de oportunidades, el acceso al poder y la posibilidad de participar en diferentes ámbitos públicos.

---

2 O lo que es lo mismo, jerarquías de excelencia o niveles de excelencia desde los aportes de Perrenoud. Jerarquía entendida como norma que introduce un orden promoviendo una clasificación de los sujetos de acuerdo al grado de dominio así como a su distancia de la norma (Perrenoud, 2008:35)

Por ende a través de políticas orientadas al fomento del reconocimiento y a la participación (acompañadas de políticas sociales destinadas a la redistribución de la riqueza desde el ámbito político-económico) el sistema educativo en tanto que institución legítima de transmisión de la herencia sociocultural, tiene la posibilidad de intervenir en pos de la constitución de una sociedad sino justa, al menos, tal como sostiene Dubet, menos injusta.

Avanzando en esta línea de pensamiento, Pablo Gentili al referirse al comportamiento de los sistemas educativos y su participación en los procesos de exclusión sostiene que “es necesario reconocer que en una gran parte de los países de la región se ha producido una universalización sin derechos (proceso por el cual la expansión en el acceso se realizó en un contexto de déficit de las condiciones necesarias para asegurar la calidad educativa) y/o una expansión condicionada (expansión de la educación en procesos de segmentación y diferenciación escolar, con la consiguiente distribución desigual de las oportunidades educativas)” (Gentili, 2007:79)

Por su parte Terigi (2009) aborda los procesos de inclusión educativa en relación a los tipos de exclusión, distinguiendo cinco tipos de esta última: “estar fuera de la escuela”; “abandono de la escuela luego de asistir varios años a ella”; “escolaridad de baja intensidad” (alumnos que aunque asisten a la escuela no se involucran con sus actividades educativas); “aprendizajes elitistas o sectarios” (en marcos curriculares que no contemplan los intereses, perspectivas y necesidades de todos los sectores), “aprendizajes de baja relevancia” (aquellos alumnos que no fracasan pero accedieron a aprendizajes que no son suficientes para seguir estudiando en el sistema o fuera de él” (Terigi, 2009:20)

## **Políticas de inclusión educativa. Conceptos y experiencias en Argentina, Brasil y Uruguay**

322

### **El caso de Argentina**

A partir del año 2003 el gobierno nacional electo tras la crisis, produce un giro en el discurso político y asume una posición crítica respecto de las orientaciones neoliberales dominantes en los años '90, recuperando progresivamente su capacidad regulatoria en los procesos sociales y políticos; por ende, la política social va adquiriendo un lugar cada vez más relevante en la agenda pública. El Estado Nacional viene desplegando desde entonces, un conjunto de medidas que intentan abordar de manera integral las problemáticas sociales vinculadas con los derechos ciudadanos relativos a la identidad de los sujetos, el acceso a los servicios básicos tales como educación, alimentación, salud, libertad de expresión sin discriminación de género, etc.

En lo que respecta específicamente a las políticas educativas orientadas a los niveles de educación obligatoria, Feldefeber y Gluz (2011) sostienen que durante el período de gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007), la legislación constituyó el instrumento privilegiado para orientar las políticas educativas del período. Durante el período mencionado se sancionaron las siguientes leyes:

- *Ley de Garantía del salario docente y 180 días de clase* (N° 25.864, año 2003) que fija un ciclo lectivo anual mínimo de 180 días efectivos de clase, para escuelas de todo el país. Contempla la posibilidad de asistencia financiera del Poder Ejecutivo Nacional para las jurisdicciones provinciales que no pudieran saldar las deudas salariales del personal docente, con el fin de garantizar la continuidad de la actividad educativa.

- *Ley del Fondo Nacional de Incentivo Docente* (N° 25.919, año 2004), que prorroga por el término de 5 años o hasta la aprobación de una Ley de Financiamiento Educativo Integral el fondo creado en 1988 para otorgar aumentos salariales a través de una suma fija para todos los docentes del país.

- *Ley de Educación Técnico Profesional* (N° 26.058, año 2005) que regula y ordena la Educación Técnico Profesional en el nivel medio y superior no universitario y la Formación Profesional. Se propone entre sus objetivos “estructurar una política nacional y federal, integral, jerarquizada y armónica en la consolidación de la Educación Técnico Profesional”.

- *Ley de Financiamiento Educativo* (N° 26.075, año 2005) que establece el incremento de la inversión en educación, ciencia y tecnología en forma progresiva, hasta alcanzar en el año 2010 una participación del 6% en el PBI en función de objetivos establecidos como destino de las inversiones. La Ley buscó incrementar la participación relativa de la Nación en el presupuesto consolidado destinado a educación.

- *Ley Nacional de Educación Sexual Integral* (N° 26.150, año 2006), que establece que todos los estudiantes “tienen derecho a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos, de gestión estatal y privada de las jurisdicciones nacional, provincial, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal”.

- *Ley de Educación Nacional* (N° 26.206, año 2006), que deroga la Ley Federal de Educación sancionada en el año 1993.

Según las autoras, la derogación de la LFE y su sustitución por una nueva Ley de Educación Nacional constituyó un acto simbólico de cambio del rumbo y expresión en el campo educativo del quiebre del consenso reformista de los '90, se extienden los años de obligatoriedad (se extiende un año más en Nivel Inicial, sala de 4 años y la totalidad del Nivel Secundario), y el eje de las políticas educativas se ubica en el acceso, permanencia y egreso de todos los sectores sociales en el sistema educativo.

En este marco, es importante destacar que las variables de trayectoria escolar vinculadas principalmente al rendimiento (promoción y repitencia) se asumen como problema del sistema y como tal, su abordaje constituye una política de estado. Este posicionamiento implica e interpela al propio sistema educativo como responsable de los procesos que despliegan los estudiantes, por lo que cuestiones propias del sistema tales como la gestión, organización, diseño de la propuesta de enseñanza, la propuesta curricular, formato escolar -variables que habrían contribuido a incrementar el escaso rendimiento y el fracaso escolar- se transforman en cuestiones a abordar desde las políticas educativas; esto es, en iniciativas y programas específicos.

Durante el periodo estudiado observamos un desplazamiento de la preocupación por la equidad a una preocupación por la inclusión, la “igualdad” y la necesidad de reinstalar políticas de inspiración universal.<sup>3</sup> No obstante y paralelamente, se mantuvieron acciones de tipo focalizado y meritocrático como becas destinadas a un cupo de estudiantes en condición de vulnerabilidad (Feldfeber y Gluz: 2011). La misma ambigüedad caracterizó al Programa Integral para la Igualdad Educativa (PIIE), que reemplazó al Plan Social como intervención hacia aquellas escuelas que atendían a la población más vulnerable y que confrontó con el discurso de la carencia de los estudiantes enfatizando las condiciones de enseñanza y partiendo de la idea de que “todos pueden aprender”. Se definió como una propuesta transversal que buscaba sostener políticas comunes para todo el nivel. Sin embargo, junto a estos cambios, mantuvieron mecanismos de intervención propios de los '90, como la modalidad de organización por programa, con un equipo específico, con rituales y prácticas propias, que establecieron una identidad diferente a la de las escuelas comunes: el ser “escuelas PIIE” (Gluz y Chiara, 2007).

---

3 Se establecieron becas estudiantiles destinadas a la población no escolarizada para que reingrese al sistema junto con propuestas institucionales de acompañamiento a través del Programa Nacional de Inclusión Escolar y sus componentes “Volver a estudiar” y “Todos a la escuela”.

En base a lo planteado y atendiendo a las sucesivas aproximaciones del análisis documental, el equipo ha podido advertir que la idea de inclusión, se encuentra presente en los documentos ministeriales y en las Resoluciones del Consejo Federal de Educación. En este sentido es posible visualizar la relación que se construye entre inclusión y acción política. Al respecto Senén González (2008), lo expresa al señalar que en este período de gobierno se produce tanto la recuperación de la capacidad de intervención del estado, la repolitización de las políticas públicas, entre ellas las educativas, como así también el reconocimiento de la educación como derecho social. Al respecto, en palabras de la autora, “empezó a pensarse acerca del sentido del sistema educativo, pero no desde lo técnico, sino desde el reconocimiento de su naturaleza política (2008:55)”.

Este posicionamiento sobre el rol del Estado y del sistema educativo desde su naturaleza política se expresa en el discurso de las resoluciones del Consejo federal de Educación. A modo de ejemplo podemos citar “Argentina viene recuperando el Estado como herramienta fundamental para la construcción de políticas para todos, en todos los ámbitos, en especial en el educativo como un camino para la construcción de una nación soberana” (res. CFE N° 84/09, pág.8). Asimismo en la Res. CFE 89/09 se apela a la igualdad como principio rector de las políticas educativas “la Ley de Educación nacional N° 26.206 establece políticas universales de promoción de la igualdad educativa que aseguren las condiciones necesarias para la inclusión, la integración y el logro de todos los adolescentes, jóvenes y adultos en los niveles obligatorios del sistema educativo”

La decisión política de ampliar la obligatoriedad tanto del nivel inicial (sala de 4 y más recientemente sala de 3) y el nivel secundario completo, como así también incrementar la cantidad de horas en la escuela en el nivel primario, a través de la jornada extendida, supuso desplegar una serie de acciones por parte del estado nacional y los estados provinciales orientadas por la idea de inclusión educativa. El acceso de mayor cantidad de población y su heterogeneidad supuso repensar el formato escolar, la organización y la propuesta curricular, en base al principio de justicia social que implica democratizar saberes, reconocer de manera incluyente diferentes historias, trayectorias y oportunidades culturales, de las que tanto niños, adolescentes y jóvenes son portadores y que es necesario reconocer y a partir de ello desarrollar aprendizajes significativos. Ejemplos de esto son los Programas de las escuelas de Reingreso en Buenos Aires, el Programa Inclusión terminalidad para jóvenes de 14 a 17, en Córdoba; la Jornada Ampliada y posteriormente la Jornada Extendida, en Córdoba en sintonía con lo planteado en la Ley Nacional de Educación.

En síntesis en el caso de Argentina, podemos decir que en el periodo estudiado se visualizan posiciones y acciones orientadas a paliar los efectos de un modelo de sistema educativo meritocrático orientado bajo el principio de la igualdad de oportunidades (Dubet, 2005). Y se priorizan otras formas de igualdad como por ejemplo aquella que se construye a partir de la decisión de fortalecer los establecimientos educativos que atienden a aquellas poblaciones más vulnerables dotándolos con más recursos humanos y materiales (“igualdad distributiva de oportunidades” según Dubet, 2005) También se reconocen rasgos de las denominadas “políticas de reconocimiento” (Fraser, 2008) que implican el respeto a la diversidad cultural y la promoción del cambio cultural y simbólico, representado por ejemplo en el reconocimiento como sujetos de derechos a aquellas poblaciones que históricamente han sido relegadas, indígenas, personas con discapacidades transitorias o permanentes, inmigrantes y en contexto de encierro.

En este sentido y a modo de cierre transitorio podemos decir que el contenido de las acciones y programas tiene una orientación universalista en tanto las políticas de inclusión desplegadas atienden los diferentes tipos de exclusión educativa, según Terigi, “estar fuera de la escuela”, “abandono de la escuela luego de asistir varios años a ella”; “escolaridad de baja intensidad” (alumnos que aunque asisten a la escuela no se involucran con sus actividades educativas); “aprendizajes elitistas o sectarios” (en marcos curriculares que no contemplan los intereses, perspectivas y necesidades de todos los sectores); “aprendizajes de baja relevancia” (aquellos alumnos que no fracasan pero accedieron a aprendizajes que no son suficientes para seguir estudiando). (Terigi 2009: 20)

## El caso de Brasil

En el proceso de indagación sobre los aspectos más significativos de las políticas de inclusión educativa en Brasil en el período comprendido entre 2003 y 2010, la lectura de los documentos y artículos producidos por los investigadores permiten visualizar una preocupación por la diversidad étnica, racial y cultural y la desigualdad social y educativa que atraviesa todas las acciones y las políticas educativas en el país. Al respecto, según expresa Sabrina Moehlecke (2009) en un trabajo sobre las políticas de diversidad en el primer gobierno de Lula, la temática toma cada vez más presencia en el debate educativo en Brasil e incluso se pregunta acerca de si la diversidad resulta el principio orientador de las acciones y de la agenda de las políticas educacionales en el primer gobierno de Lula.

En esta línea, resulta ineludible comenzar haciendo referencia a la configuración histórica de la sociedad brasilera, conformada a grandes rasgos por un sector históricamente influenciado por la “cultura moderna europea blanca” asociada a los colonizadores portugueses y otro representado por la multietnia brasilera, en la que confluyen, entre otras, pueblos originarios y poblaciones africanas que llegaron como esclavos. Ambos sectores conviven de distintas maneras en la actualidad y su presencia ha tenido una significación muy importante en la historia de la escolarización, en tanto los sectores dominantes han intentado imponer la cultura europea, cientificista y occidental (Almeida Machado y Gomes Senna, 2013). En efecto, los autores señalan que la escolarización fue, en un principio, un privilegio para los sectores más favorecidos, por lo que las iniciativas desarrolladas por el Estado en el siglo XIX para incorporar a otros sectores, tenían como objetivo principal el de formar mano de obra especializada para los nuevos puestos de trabajo; educar entonces era “creer en la posibilidad de ser feliz en el contexto de una sociedad civilizada, a la luz de la cultura moderna” (idem, 2013:18)

Dado que esta idea hegemonizó el pensamiento educativo durante gran parte de los siglos XIX y XX, sigue siendo tensa la relación entre los sujetos educados en la cultura europea y los habitantes que se consideran “brasileros” en cuanto a los saberes que se deben aprender. Ello en tanto, si bien con el progresivo ingreso de nuevos sectores a la escuela estos dos grupos se encontraron, la escuela todavía espera un “sujeto ideal” y no considera alumno a cualquier persona que ingresa a la misma puesto que hay sujetos a los que no reconoce como portadores de cultura y con capacidad de aprender. Sujetos que no dominan la lengua portuguesa escrita, no comprenden las consignas o no pueden expresar sus ideas con claridad son rotulados como alumnos con alguna dificultad de aprendizaje y comprensión y derivados a especialistas (fonoaudiólogos, psicólogos, psicopedagogos).

En este marco, a partir de las lecturas realizadas y los intercambios mantenidos con los investigadores brasileros del GEPESUR<sup>4</sup>, sería posible afirmar que en principio la idea de inclusión en las políticas de educación brasileras se encuentra íntimamente vinculada al fenómeno de la diversidad cultural o multiculturalidad. Si bien reconocemos la amplitud de posicionamientos epistemológicos que existen respecto de ambos términos, acordamos con Moehlecke (2009) en su planteo respecto de que más allá de las diversas formas de lidiar con la idea de multiculturalismo y/o diversidad cultural, interesa particularmente destacar que en la primera gestión del gobierno de Lula, el Ministerio de Educación se apropió de esa discusión tanto en sus programas y acciones como en su estructura de funcionamiento.

Al respecto, y en términos de arreglos institucionales, la autora identifica dos momentos distintos respecto del modo en que la temática fue trabajada. Un primer momento, con la gestión del ministro Cristovam Buarque, en el que la idea de diversidad fue asociada a la de inclusión

---

4 Gepesur (Grupo de Estudios sobre Políticas Educativas del Sur) es el nombre que adoptó el equipo integrado por investigadores de la Universidade Federal do Rio Grande do Sul, de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad de la República de Uruguay) que desarrolla actualmente el proyecto trianual mencionado en la presentación de este trabajo.

social, definida incluso como uno de los cuatro ejes prioritarios de la gestión que orienta incluso la propia reorganización del Ministerio creándose en efecto, en el año 2003, la Secretaría de Inclusión Educativa (Secrie), a la cual fue atribuida la responsabilidad del Programa “Bolsa Escola” y la Secretaría Extraordinaria de Erradicación del Analfabetismo (Seea). Se destacan como acciones centrales de ambas Secretarías, el registro del conjunto de niños que en 2003 se encontraban fuera de la escuela, así como el registro de la población analfabeta en el mismo año.

En un segundo momento, con la gestión de Tarso Genro, la idea de inclusión se vincula a la idea de diversidad con la creación de una Secretaría específica. A partir de este momento se inicia un proceso de articulación entre las acciones de inclusión social con la valorización de la diversidad étnica y cultural brasilera.

Siguiendo esta línea, resulta central rescatar otro aporte de la autora cuando expresa que la dificultad de dar respuesta y equilibrar las demandas de los grupos identificados por su situación de discriminación, fue una problemática que también debieron asumir los gobiernos municipales y estatales (Moehlecke, 2000). Frente a ello, la solución más frecuentemente adoptada, fue la creación de Secretarías y/o Consejos específicos para atender a cada una de las situaciones particulares (de la mujer, del negro, del indígena, del deficiente e incluso de los derechos humanos), medida que, si bien tuvieron la potencialidad de garantizar el desenvolvimiento de acciones que de otra forma no hubiesen sido consideradas, también conllevan el riesgo de fragmentar el trabajo, dificultando que las orientaciones de política y “buenas prácticas” puedan ser tomadas por otras Secretarías.

En base a las aproximaciones al análisis documental que el equipo ha realizado, resulta central destacar el hecho de que a partir del año 2003, el fenómeno de multiculturalidad de la sociedad brasilera (presente desde sus orígenes como Estado nacional) comenzó a ser puesto de relieve no sólo en el plano discursivo sino también en el plano de las prácticas (citando como ejemplo más concreto la creación de organismos de gobierno específicamente destinados a atender dicho fenómeno). En añadidura, cabe destacar también la relevancia en el plano normativo de la vinculación entre los conceptos de obligatoriedad, inclusión y diversidad, pudiendo señalarse como relevantes los siguientes hechos:

- En el año 2003 fue sancionada la Ley N° 10.639 que establece la obligatoriedad de la enseñanza de la historia y de la cultura afro-brasilera y africana en todas las escuelas del país.
- En el año 2009, la enmienda N° 59 a la Constitución de la República determinó la obligatoriedad escolar para los niños y jóvenes comprendidos entre los 4 y los 17 años a ser implementada hasta el año 2016.
- En el año 2010, la ley 10172/10 aprobó el Plan Nacional de Educación que destaca la inclusión como principio fundamental y establece seis ejes para ordenar las acciones educativas. De ello, rescatamos que: en el eje III se abordan las modalidades de educación especial, de jóvenes y adultos, escolar indígena, afrodescendientes, rural, profesional y ambiental; el eje IV insiste en la profundización de la política de educación ambiental, de la lengua brasilera, historia de África y de las culturas afro brasileras, indígena, diversidad étnico-racial, racial, religiosa, orientación sexual y derechos humanos; el eje V describe un conjunto de medidas para ampliar el financiamiento y para garantizar la articulación del sistema y el uso racional de los recursos destacándose que las prioridades de acceso a los recursos deben ser orientadas por la diversidad, las desigualdades regionales y sus peculiaridades; el eje VI es denominado “Justicia Social, Educación y Trabajo: Inclusión, Diversidad e Igualdad” y está definido como “el eje político, práctico y pedagógico de las políticas educativas” destacando que las conquistas, se deben en gran parte, a la acción política de los movimientos sociales y son dispares y marcadas por el contexto de desigualdad histórica del país y planteando la necesidad de superar desigualdades sociales e incorporar el respecto a la diversidad en la educación de todos los niveles y asegurar el combate al racismo, la discriminación y la intolerancia.

En el caso de Brasil, el sentido de inclusión educativa que predomina en el periodo analizado se vincula fundamentalmente con las llamadas “políticas de reconocimiento” (Fraser, 2008) asociadas a la integración de sectores con alguna discapacidad, como así también grupos con características culturales diferentes, como afrodescendientes, indígenas, y/o diferentes credos religiosos, orientación sexual, etc. En síntesis, el énfasis estuvo puesto en decisiones y acciones que reconocen y promueven la inclusión y el respeto por la diversidad cultural.

### **El caso de Uruguay**

Respecto al abordaje de las políticas de inclusión en Uruguay, las lecturas realizadas por el equipo hasta el momento permiten focalizar el análisis en términos de las condiciones institucionales que, durante el período en estudio, posibilitaron u obstaculizaron el desarrollo de acciones de política educativa tendientes a la inclusión educativa. A tal fin resulta necesario, en primer lugar, destacar algunas cuestiones relativas a la configuración actual del sistema educativo uruguayo.

Durante la década de los 90 Uruguay inicio un proceso de reforma del Estado; el entonces electo presidente Dr. Lacalle (Partido Nacional) impulsó un programa de gobierno orientado por las recomendaciones del Consenso de Washington, que respondía a las características de las llamadas “reformas estructurales” implementadas en la región y que, a pesar de haber producido un grado de crecimiento económico entre 1991 y 1998, también llevó a grandes sectores de la población a situaciones de extrema pobreza y exclusión que incrementaron el riesgo de vulnerabilidad y riesgo social de los niños y adolescentes pobres.

En relación a ello, y con el fin de abordar estas problemáticas, en lo que refiere al ámbito educativo se llevó a cabo la reforma educativa de los '90 que, si bien respondía a los cambios propuestos por la política de signo neoliberal, en Uruguay tuvo rasgos particulares acordes a la idiosincrasia del país; debido a ello algunos investigadores coinciden en caracterizar a la misma como “reforma liberal amortiguada” (Bentancur, 2008:230 citado en Bordoli, S/D) Estas políticas se orientaron a incrementar la equidad, la eficiencia y la calidad del sistema educativo; sin embargo sólo se lograron resultados en relación a la matrícula y el acceso y no en relación a los índices de retención y de egreso.

Avanzada la década del 2000 los llamados “nuevos gobiernos progresistas”, presididos por Tabaré Vázquez (2005) y José Mujica (2010) ambos de orientación de centro izquierda pertenecientes al Partido Frente Amplio, se caracterizaron por la búsqueda de alternativas orientadas a superar los problemas generados por la aplicación de políticas neoliberales durante la década de los años 90 y la consecuente crisis económica durante el año 2002. En esta línea, y siguiendo la tendencia adoptada por otros países de la región, el Estado comienza a cobrar protagonismo en la intervención respecto de garantizar los derechos sociales, mediante el diseño e implementación de políticas públicas en diferentes áreas (salud, educación, economía, etc.) Así, los lineamientos de planificación y desarrollo de la administración del gobierno de Vázquez, establecieron como una de sus líneas prioritarias la educación, planteando el aumento del presupuesto en un 4,5% del PBI y la organización de ámbitos de debate sobre las problemáticas del campo educativo.

Respecto de este último punto, si sostenemos a las políticas públicas como respuestas a problemas planteados en la agenda social en un momento determinado, resulta central prestar atención en primer término a las estrategias que condujeron a la aprobación de las normativas que orientan dichas políticas, para luego identificar patrones de la gestión educativa desarrollados en el seno de los organismos encargados de su implementación. Para el caso de Uruguay, coincidimos con Bentancur y Mancebo cuando sostienen que *“tras la experiencia de intentos previos de reformas en la enseñanza construidos verticalmente, de controvertida legitimidad política y social y, por ende, de dificultosa implementación y pervivencia en el tiempo, la Administración Vázquez apostó a un*

*proceso de elaboración de una normativa general para el sector, sin duda mucho más extendido y complejo, pero presumiblemente dotado de niveles mayores de consenso en la sociedad en general, y en los sujetos protagónicos en la vida educativa en particular” (2010: 3).*

En este sentido, cabe destacar dos acciones centrales. Una primera acción refiere a la puesta en marcha de un amplio Debate Educativo llevado a cabo a lo largo del año 2006 que tuvo como objetivo explícito la promoción de la más amplia discusión sobre educación, velando por su pluralidad y amplitud. El debate inclusive contó con una Comisión Organizadora del Debate Educativo (CODE) integrada por 22 miembros provenientes de diversos ámbitos de la educación nacional y que confluó en 380 documentos de organizaciones sociales, políticas, gremiales y de particulares. El Debate culminó en un Congreso Nacional de Educación realizado en diciembre de 2006 en el Palacio Peñarol, en cuya Declaración final se reafirmaron algunos principios constitutivos del sistema educativo uruguayo: laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad, a los que se agregaron participación, integralidad, autonomía y cogobierno y se definió a la educación como derecho humano irrenunciable, demandando su consideración como política de Estado y la asignación de un presupuesto no menor al 6% del PBI; más tarde, en el año 2008, se sanciona la Ley General de Educación. Si bien la vinculación entre lo recogido por el Debate Educativo y la propuesta que finalmente fue sancionada merece un análisis particular en el que se torna clave abordar al sector sindical como actor (Véase Bentancourt y Mancebo, 2010), la consideración del Debate como estrategia política resulta ineludible en el análisis de las políticas de inclusión puesto que da cuenta del énfasis puesto en la creación de unas precondiciones que se consideraron claves para el buen funcionamiento y el desarrollo posterior del sistema educativo.

Una segunda acción, tuvo que ver específicamente con el modo de gestionar las políticas educativas desde el organismo central encargado de ello, la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP) que se encarga de elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas para todos los niveles excepto el universitario, garantizar la educación en los diferentes niveles y “promover la participación de toda la sociedad en la formulación, implementación y desarrollo de la educación” (Art. 53 Ley Gral. de Educación). Al respecto, cabe destacar que la ANEP puso en marcha líneas de acción que, en acuerdo con Bentancourt y Mancebo (2010) pueden agruparse en dos rubros:

- a) *La generación de un escenario institucional propicio para las transformaciones educativas*, en el que se destacan acciones como: i) el incremento del presupuesto educativo, priorizando el aumento del salario docente; y ii) el re-diseño del andamiaje institucional de la educación, con medidas que apuntaron a la ampliación de los espacios de participación de los diversos actores de la vida educativa, de manera de ensanchar las bases de sustento de las políticas a impulsarse en el futuro.
- b) *Las medidas de política implementadas*, entre las que se destacan, en materia de inclusión educativa, las siguientes: i) la continuidad con la línea de expansión del acceso a la educación inicial en 4 años y 5 años, hasta lograr una cobertura de 100% para 5 años y de 94,5% para 4 años; ii) la implementación de programas de inclusión educativa que aspiraron a superar la dicotomía universalismo-focalización, planteando que ésta es una estrategia ineludible para efectivizar las políticas universales; iii) el incremento de las Escuelas de Tiempo Completo; iv) la implementación del Plan Ceibal (Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea) que comenzó en el año 2007 y logró hacia fines del 2009 dotar de una computadora portátil a cada alumno de la escuela pública uruguaya.

Teniendo en cuenta las aproximaciones documentales y conceptuales y los intercambios con miembros de GEPESUR, es posible advertir acciones y políticas orientadas a la inclusión de niños y jóvenes en los niveles de escolaridad obligatoria, las cuales constituyen iniciativas de soluciones alternativas a problemas propios del sistema educativo que si bien han probado ser de



difícil solución, hasta ahora no habían sido atendidos en términos estructurales. En relación a ello, cabe resaltar la voluntad política de continuidad de los principios inspiradores y de los criterios organizativos tradicionales de un sistema caracterizado por la concepción de la educación como un derecho ciudadano, la fuerte presencia estatal en la provisión del servicio educativo, el financiamiento público y la centralización de las decisiones.

En síntesis en el caso de Uruguay podemos plantear que el sentido de la inclusión educativa que ha predominado se vincula con la generación de escenarios institucionales participativos como estrategia para la gestión de las políticas de inclusión. En términos de Fraser (2008) la participación se asocia al concepto de justicia social la cual implica la promoción del acceso al poder, a la igualdad de oportunidades y la posibilidad de participar en diferentes ámbitos públicos. Además la inclusión educativa está siendo asociada a una serie de acciones y decisiones vinculadas a las “políticas de reconocimiento” y al reconocimiento de los diferentes tipos de exclusión al igual que lo planteado en el caso argentino. En este sentido se priorizan acciones vinculadas a cambios en el formato escolar, la apertura de la escuela a la comunidad y el reingreso al sistema educativo de aquellos sectores que fueron expulsados por el propio sistema.

### **Reflexiones finales**

Podemos decir entonces que el concepto de inclusión educativa como principio orientador de las políticas educativas y como desarrollo teórico ha adquirido diferentes connotaciones y alcances.

Una primera aproximación a la idea de inclusión educativa se vincula a lo asistencial, que supone la provisión a través de la escuela de cuestiones básicas como son el alimento (comedores escolares), la administración de vacunas y otras acciones orientadas a la prevención de la salud, la detección y derivación en situaciones de vulneración de los derechos de jóvenes y adolescentes, entre otras. Si bien se reconoce que estas no son funciones propias de la escuela en su especificidad, se consideran importantes como condiciones mínimas a asegurar por parte del Estado. Pueden ser administradas en la escuela, y son condición necesaria para avanzar hacia otros niveles de inclusión.

Una segunda aproximación a la idea de inclusión refiere a la cuestión pedagógica, entendiendo que el denominado fracaso escolar no es la expresión de dificultades individuales de los alumnos, sino del reconocimiento del papel del contexto escolar en las posibilidades de aprendizaje de los sujetos. (Baquero, R. 2000). Estar incluidos en la escuela implica entonces, la posibilidad de aprender saberes lo suficientemente significativos para desenvolverse en el ejercicio de la ciudadanía.

En esta misma aproximación reconocemos una arista particular que hace foco en la rigidez del formato escolar de la escuela secundaria impidiendo a muchos alumnos poder concretar dicha posibilidad, por lo cual se ligan al concepto de inclusión pedagógica algunas experiencias que intentan variar ciertos aspectos de dicho formato.

En base al estudio realizado pudimos identificar que el contenido de las políticas de inclusión adquiere una connotación predominantemente pedagógica y asistencial que se abordan integralmente o en paralelo con otras políticas sociales que acompañan y contribuyen a promover la inclusión de sectores cada vez más cualitativamente diferentes dentro del sistema educativo. Podemos decir también que la inclusión como principio constituye el avance y la voluntad de un estado que se repositona como garante de derechos, y que la inclusión en términos de acceso al sistema educativo se va garantizando paulatinamente. No obstante, la pregunta que cabe al respecto es de qué modo las políticas de inclusión educativa desplegadas en los tres países han contribuido o contribuyen a garantizar la permanencia, el egreso y el aprendizaje de conocimientos y saberes significativos socialmente de sectores históricamente excluidos, en el marco de sistemas educativos altamente fragmentados. Como tal esta pregunta, constituye un desafío para este equipo en

términos de continuar investigando las múltiples aristas que se despliegan en el proceso de materialización de las políticas educativas de inclusión.

## Bibliografía

- ALMEIDA MACHADO, M. L y GOMEZ SENNA, L.A. (2013) As Políticas Públicas inclusivas e o sujeito do fracasso escolar. En: Revista Aleph, Edición 18; (21) 2629-2706 [www.revistaaleph.com](http://www.revistaaleph.com)
- BEECH, J. Y LARRONDO, M. (2007) La inclusión educativa en la argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro. IBE-UNESCO [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Inclusive\\_Education/Reports/buenosaires07/argentina\\_inclusion\\_07.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Inclusive_Education/Reports/buenosaires07/argentina_inclusion_07.pdf)
- BENTANCOURT, N. Y MANCEBO, M. E. (2010) El discreto encanto del gradualismo. Continuidad, restauración e innovación en las políticas educativas del primer gobierno de izquierda. En: Mancebo, Ma. E. y Narbondo, P. (coord.) 2010. *Reforma del Estado y políticas públicas de la Administración Vázquez: acumulaciones, conflictos y desafíos*. Montevideo, Ed. Fin de Siglo.
- DUBET, F. (2011) “Repensar la justicia social, contra el mito de la igualdad de oportunidades” Siglo veintiuno, editores, Buenos Aires.
- DUBET, F. (2005) *La escuela de las oportunidades ¿Qué es una escuela justa?* Gedisa Editorial, Barcelona.
- FARENZENA, N. Y LUCE, M.B. (2014) Políticas públicas en educación en Brasil. (Re) configuraciones. (Mimeo)
- FELDFEBER, M y GLUZ, N. (2011) Las Políticas Educativas en Argentina: Herencias de los ‘90, contradicciones y tendencias de “nuevo signo”. *Educ. Soc.*, Campinas, v. 32, n. 115, p. 339-356, abr.-jun. 2011 Disponible em <<http://www.cedes.unicamp.br>>
- FRISZMAN LAPLANE, A. L. Y GAVIOLI PRIETO, R. (2010): INCLUSÃO, DIVERSIDADE E IGUALDADE NA CONAE 2010: PERSPECTIVAS PARA O NOVO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. En: *Educ. Soc.*, Campinas, v. 31, n. 112, p. 919-938, jul.-set. 2010.
- GENTILI, Pablo (2007) “Pedagogía de la igualdad: ensayos contra la educación excluyente” Siglo XXI, Bs. As.
- GLUZ, N. y RODRIGUEZ MOYANO, I. “Asignación Universal por hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la Provincia de Buenos Aires”. En: Revista Virtual “Archivos analíticos de políticas educativas” Volumen 21, N° 21. Marzo de 2013.
- MANCEBO, I. y GOYENECHE, Guadalupe “Las políticas de Inclusión Educativa: entre la Inclusión Social y la Innovación Pedagógica” Septiembre de 2010. Montevideo.
- MOEHLECKE, S. (2009) As políticas de diversidade na educação no Governo Lula. En: *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 137, maio/ago. 2009
- NICASTRO, S. (2005). La cotidianeidad de lo escolar como expresión política. En: FRIGERIO, G. Y DIKER, G. (comps) *Educación: ese acto político*. Ed. Del estante. Buenos Aires.
- PERRENOUD, P (2008) *La evaluación de los alumnos. De la producción de la excelencia a la regulación de los aprendizajes*. Ediciones Colihue. Alternativa Pedagógica. Buenos Aires.
- FRASER, N. (2008): Entrevista: La justicia como redistribución, reconocimiento y representación. En *Barcelona Metròpolis (digital)* <http://w2.bcn.cat/bcnmetropolis/arxiu/es/pageb69f.html?id=21&ui=181>
- KRAVETZ, S; CASTRO, A; LOPEZ, V (2013) Políticas de inclusión y sujetos de derecho. Ponencia presentada en I Encuentro Internacional de Educación. Octubre de 2014 Universidad Nacional del

Centro de la República. Tandil, Provincia de Buenos Aires.

MOEHLECKE, S. (2009) As políticas de diversidade na educação no Governo Lula. En: Cadernos de Pesquisa, v. 39, n. 137, maio/ago. 2009.

TERIGI, F. (2008). Los cambios en el formato de la escuela secundaria argentina: por qué son necesarios, por qué son tan difíciles. En: Revista Propuesta Educativa N° 29. Año 17. Junio 2008. FLACSO. Buenos Aires. Argentina.

SENEN GONZALEZ, Silvia (2008) Políticas, Leyes y Educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica. En: Perazza, R. (comp.) Pensar en lo público. Notas sobre la Educación y el Estado. Aique Educación, Buenos Aires.

TERIGI, F (comp.) (2009) Segmentación urbana y educación en América Latina. El reto de la Inclusión. Fundación Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura. OEI. Centro Internacional de Estudios Pedagógicos. Madrid.

TERIGI, F (2010) Las cronologías de aprendizaje: Un concepto para pensar las trayectorias escolares. Conferencia Apertura Ciclo Lectivo Provincia de La Pampa. Quehacer Educativo. Federación Uruguaya de Magisterio Número 100. Montevideo.

TIRAMONTI, G. (DIR). (2012). Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. FLACSO. Homo Sapiens Ediciones. Buenos Aires.

ZIEGLER, S. (2012). Entre la desregulación y el tutelaje: ¿Hacia dónde van los cambios en los formatos escolares? En: TIRAMONTI, G. (DIR). (2012). Variaciones sobre la forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media. FLACSO. Homo Sapiens Ediciones. Buenos Aires.

# Políticas de Inclusión Educativa. Aproximaciones en torno de algunas estrategias para su financiamiento en Uruguay, Brasil y Argentina

**Olmos, Alicia**

CIFFyC – UNC

alicia\_olmos@hotmail.com

**Zabala, Elisa**

CIFFyH – UNC

elisabz29@gmail.com

Eje: Políticas sociales. Viejos y nuevos derechos.

## Introducción

El presente trabajo se inscribe en el Proyecto de Investigación titulado “Políticas de inclusión educativa 2003-2010. Los casos de Argentina, Brasil y Uruguay”, subscripto en la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba, cuyo principal objetivo consiste en abordar comparativamente las principales políticas nacionales destinadas a garantizar el derecho a la educación, promoviendo el ingreso, el cursado y el egreso con resultados satisfactorios de todos los niños y adolescentes a lo largo del trayecto de educación obligatoria en cada uno de los países, entre el año 2003, fecha en la que comienzan a asumir elencos gubernamentales de nuevo cuño, y fines de 2010.

Al respecto, cabe señalar que dicho proyecto es tributario de un proyecto trianual más amplio de carácter interinstitucional denominado “*Estudo comparado de políticas públicas educacionais nacionais da Argentina, Brasil e Uruguai (2001-2014)*” aprobado por la CNPq de Brasil, centrado en el análisis y comparación de las transformaciones educativas de carácter nacional de la última década en Argentina, Brasil y Uruguay. Así, el proyecto plantea el estudio de estas transformaciones a partir de tres grandes ejes de políticas, particularmente relevantes: *legislación, gobierno y coordinación de los sistemas educacionales; políticas de inclusión educacional; y financiamiento público de la educación.*

En esta línea, y en el marco de la propuesta del VI Coloquio Internacional IIFAP de revisar las tradicionales políticas de educación, se propone en este trabajo realizar una nueva interpretación de las políticas del sector educativo, enfocada particularmente la dimensión del financiamiento de las mismas desde una perspectiva comparada. Ello en virtud de afirmar que los actuales regímenes políticos han puesto en marcha una serie de líneas de acción que dan cuenta de la importancia de incluir educativamente a ciertas esferas de la población particularmente vulnerabilizadas. Al respecto, resulta central indagar tanto en torno a *quiénes y cómo* deben ser incluidos, como así también en torno a las *fuentes y estrategias de financiamiento* de las llamadas políticas de inclusión educativa.

A tales fines, la ponencia presenta algunas interpretaciones respecto de las estrategias de financiamiento implementadas por Brasil, Uruguay y Argentina entre los años 2000 y 2014, para atender a la inclusión educativa en los niveles de educación obligatoria, tomando como objeto de estudio políticas que atienden tanto a la *demanda educativa* (a través de becas y programas alimentarios) como a la *oferta educativa* (en términos de equipamiento e infraestructura y de propuestas curriculares y de capacitación).

En el marco del proyecto trianual interinstitucional presentado nos interesa, para esta ponencia, indagar la relación entre dos de los ejes presentados: las Políticas de Inclusión Educativa (en adelante PIE) y el financiamiento público de la educación. Para ello, asumimos que las PIE son los instrumentos con que se interviene el campo de la educación escolarizada, a fin mejorar las condiciones sociales del aprendizaje. Según Tenti Fanfani, con este concepto se alude a la capacidad de las familias para acompañar la escolarización de sus hijos, puesto que el Durante la década de 1990 la mayor parte de los países de América Latina llevó a cabo transformaciones de fondo en sus sistemas educativos que, por su amplitud y expresión sistémica, fueron categorizadas como “reformas educativas” y correspondieron a una tendencia más general que fue identificada como una “ola de reformas” que se extendió por todo el continente latinoamericano (Gajardo, 1999)

Argentina, Brasil y Uruguay – no obstante las múltiples similitudes en la trayectoria de sus sistemas educativos, en su composición social y en otras variables de naturaleza política – plasmaron las tendencias generales con singularidades. En Argentina, las modificaciones principales fueron la transferencia, del gobierno federal a las provincias, de establecimientos de enseñanza secundaria e institutos superiores de formación docente, como así también la modificación de la estructura de los niveles y ciclos de la educación. En Brasil, ocurrió un proceso de municipalización de las primeras etapas de la educación, acompañado de cambios en la distribución de los recursos financieros de la educación entre las esferas de gobiernos subnacionales, así como fueron establecidos parámetros y directrices nacionales curriculares. En Uruguay, las reformas curriculares y de gestión no alteraron el patrón tradicional de Estado Docente y de administración centralizada. Podemos señalar entonces, que con sus trazos comunes y sus variaciones, este es el escenario principal en materia de políticas educacionales de la región hasta el advenimiento de un nuevo flujo legislativo en la década de 2001-2010.

334

Pasada la ola de reformas educacionales de los años 1990, distintos países de América Latina introdujeron nuevos programas y estrategias educacionales que, en varios casos, incluyeron también modificaciones en la legislación que rige sus sistemas de enseñanza. Esas innovaciones dan cuenta de visiones diferentes de las predominantes hasta ese entonces, en términos de énfasis y soluciones institucionales para las problemáticas educacionales nacionales. La comparación entre las transformaciones de la década de 1990 y las procesadas en el primer decenio del siglo XXI permite visualizar dos momentos políticos diferenciables, expresados en concepciones y estrategias alternativas sobre los fines y funciones del Estado los cuales, naturalmente, repercuten en el campo educacional. Los nuevos gobiernos nacionales implementaron, invariablemente, un desplazamiento relativo en dirección a identidades políticas más “progresistas”.

En este sentido, las decisiones se orientaron a atender, con distintas estrategias, las condiciones sociales de aprendizaje de los estudiantes. De acuerdo con Tenti Fanfani (2007; p.66) el empobrecimiento material y sus consecuencias en el plano de los comportamientos, los valores y otros recursos culturales de las familias, limitan las oportunidades de aprendizaje de los niños que pese a permanecer en la escuela, no aprenden lo programado; en este marco, el autor define a las políticas de igualdad como aquellas que generan las condiciones para que todos los niños puedan aprender y señala dos tipos de política necesarias:

- a. las que buscan *intervenir sobre diversas dimensiones de la demanda educativa*. Desde esta perspectiva, se pretende proveer a todos los niños o niñas de aquellas condiciones que constituyen una condición necesaria para el aprendizaje, actuando

sobre las condiciones sociales de la demanda educativa, es decir, las que condicionan la emergencia misma de la necesidad de conocimiento. Ejemplo de este tipo de políticas son las alimentarias, de protección de la infancia, de salud, contención afectiva, vivienda, etc.<sup>1</sup>

**b.** las que buscan *adecuar la oferta a las características culturales y condiciones de vida de los diversos grupos sociales*. En este caso, la distancia entre el capital cultural acumulado en la primera socialización (ámbito familiar) y el capital cultural expuesto por la escuela como condicionante del proceso de aprendizaje, se resuelve con políticas tendientes a adecuar la oferta pedagógica e institucional a las condiciones culturales de los aprendices.

En función de esta tipología, consideramos oportuno sistematizar la información disponible sobre las PIE según los *componentes* más destacados y que perfilan el encuadre conceptual y características de las formas de intervención (Senén González y Olmos; 2014)<sup>2</sup>. Entre los componentes más reconocidos dentro de la tradición de políticas compensatorias, aparecen las becas y la alimentación. Otros atienden específicamente a las situaciones conflictivas (que se manifestaban en las escuelas como novedosas o generadas por factores no escolares) y a la promoción cultural. Estas PIE pueden reunirse en un conjunto que busca mejorar *condiciones extraescolares* que generan procesos de exclusión, es decir, están destinados a incidir en la *demanda educativa*. Hay dos grupos de PIE más ligados a la *oferta educativa*. Uno de ellos tiene componentes específicamente ligados a las *condiciones materiales* y proponen mejoras en el equipamiento y la infraestructura escolar. El otro está compuesto por acciones referidas al diseño curricular, la capacitación docente y/o a la reorganización administrativa de las escuelas. Es decir, tratan de impactar en las *condiciones de la gestión escolar*.

### **La inclusión educativa en Argentina, Brasil y Uruguay. Algunas notas conceptuales**

En el caso de Argentina es posible señalar como nota distintiva de las políticas de inclusión educativa, una mayor presencia del Estado en la regulación de las mismas, utilizando la legislación como instrumento privilegiado (sobre todo en el periodo 2003-2007); ello en tanto, a través de las leyes se buscó paliar algunas de las consecuencias más problemáticas de la implementación de la denominada “reforma educativa de los años ‘90”, mientras que en un segundo momento, la derogación de la Ley Federal de Educación y la sanción de una nueva Ley Nacional de Educación constituyó un punto de quiebre relevante respecto de lo que fue la ley emblemática de los 90 (Feldefeber y Gluz: 2011)

En efecto, los autores señalan que la derogación de la LFE y su sustitución por una nueva Ley de Educación Nacional constituyó un acto simbólico de quiebre en tanto que a partir de la sanción de la Ley Nacional de Educación se extienden los años de obligatoriedad, y el eje de las políticas educativas se ubica en el acceso, permanencia y egreso de todos los sectores sociales en el sistema educativo (especialmente aquellos que se encuentran en condiciones desfavorecidas y que no habían podido acceder a la escuela secundaria). En este marco, es importante destacar que las variables de trayectoria escolar vinculadas principalmente al rendimiento (promoción y repitencia) se asumen como problema del sistema y como tal, su abordaje constituye una política de estado, en

1 Según Tenti Fanfani, durante la década del '90 la escuela fue la organización a través de la cual se instrumentaron programas sociales, sin la provisión de recursos indispensables para hacer esta tarea.

2 Ver Anexo - Cuadro 1

cuestiones a abordar desde las políticas educativas; esto es, en iniciativas y programas específicos.

Sin embargo, cabe señalar que así como es posible evidenciar elementos de ruptura también encontramos ciertas continuidades con lo establecido en la reforma de la década de los '90. A modo de ejemplo, Beech y Larrondo (2007) afirman que en este período, las acciones focalizadas continúan, pero no forman parte de un único “mega” plan, como sí lo fue el Plan Social Educativo sino que la modalidad de intervención consiste en una especificación mayor a través de programas individuales destinados a población con requerimientos educativos específicos; cada programa atiende los aspectos pedagógicos y materiales de la población “foco” de manera integrada.

Así, es posible visualizar que el contenido de los discursos y los documentos se entrecruza, dando cuenta, según lo expresa Senén González (2008), tanto de la recuperación de la capacidad de intervención del estado y repolitización de las políticas públicas, entre ellas las educativas, como así también del reconocimiento de la educación como derecho social. Al respecto, en palabras de la autora, “empezó a pensarse acerca del sentido del sistema educativo, pero no desde lo técnico, sino desde el reconocimiento de su naturaleza política (2008:55)”.

Respecto de los aspectos más significativos de las políticas de inclusión educativa en Brasil, sería posible afirmar que en principio la idea de inclusión se encuentra íntimamente vinculada al fenómeno de la diversidad cultural o multiculturalidad. El hecho no es menor por cuanto se trata de un país cuya configuración sociohistórica se encuentra marcada por la conformación a grandes rasgos de un sector históricamente influenciado por la “cultura moderna europea blanca” asociada a los colonizadores portugueses y otro representado por la multiétnia brasilera, en la que confluyen, entre otras, pueblos originarios y poblaciones africanas que llegaron como esclavos. Ambos sectores conviven de distintas maneras en la actualidad y su presencia ha tenido una significación muy importante en la historia de la escolarización, en tanto los sectores dominantes han intentado imponer la cultura europea, cientificista y occidental (Almeida Machado y Gomes Senna, 2013) En efecto, los autores señalan que la escolarización fue, en un principio, un privilegio para los sectores más favorecidos, por lo que las iniciativas desarrolladas por el Estado en el siglo XIX para incorporar a otros sectores, tenían como objetivo principal el de formar mano de obra especializada para los nuevos puestos de trabajo; educar entonces era “creer en la posibilidad de ser feliz en el contexto de una sociedad civilizada, a la luz de la cultura moderna” (idem, 2013:18)

Si bien reconocemos la amplitud de posicionamientos epistemológicos que existen respecto de los términos diversidad cultural y multiculturalidad, resulta central destacar, en acuerdo con Moehlecke (2009) el hecho de que a partir del año 2003, el fenómeno de multiculturalidad de la sociedad brasilera (presente desde sus orígenes como Estado nacional) comenzó a ser puesto de relieve no sólo en el plano discursivo sino también en el plano de las prácticas y ello en los tres niveles de gobierno (federal, estadual y municipal). Frente a ello, la solución más frecuentemente adoptada, fue la creación de Secretarías y/o Consejos específicos para atender a cada una de las situaciones particulares (de la mujer, del negro, del indígena, del deficiente e incluso de los derechos humanos), medida que, si bien tuvieron la potencialidad de garantizar el desenvolvimiento de acciones que de otra forma no hubiesen sido consideradas, también conllevan el riesgo de fragmentar el trabajo, dificultando que las orientaciones de política y “buenas prácticas” puedan ser tomadas por otras Secretarías.

En esta línea, la autora señala que en una segunda instancia de la gestión de las políticas educativas, la idea de *diversidad* comienza a ser asociada a la idea de *inclusión* con



la creación de una Secretaría específica para tratar las políticas de diversidad, momento a partir del cual se comienza una tentativa de articular las acciones de inclusión social con la valorización de la diversidad étnica y cultural brasilera. En esta línea, cabe destacar la relevancia en el plano normativo de la vinculación entre los conceptos de obligatoriedad, inclusión y diversidad, como eje vertebrador de la sanción de recientes marcos normativos (ley N° 10.639/03, enmienda N° 59 a la Constitución de la República en el año 2009, ley 10172/10 que aprueba el Plan Nacional de Educación).

En relación al abordaje de las políticas de inclusión en Uruguay, las lecturas realizadas por el equipo hasta el momento permiten sostener que la noción de inclusión se encuentra ligada a la generación de condiciones institucionales que, durante el período en estudio, posibilitaron u obstaculizaron el desarrollo de acciones de política educativa tendientes a la inclusión educativa. Al respecto, y sosteniendo a las políticas públicas como respuestas a problemas planteados en la agenda social en un momento determinado, resulta central prestar atención en primer término a las estrategias que condujeron a la aprobación de las normativas que orientan dichas políticas, para luego identificar patrones de la gestión educativa desarrollados en el seno de los organismos encargados de su implementación.

En este sentido, cabe destacar dos acciones centrales. Una primera acción refiere a la puesta en marcha de un amplio Debate Educativo llevado a cabo a lo largo del año 2006 que tuvo como objetivo explícito la promoción de la más amplia discusión sobre educación, velando por su pluralidad y amplitud. El Debate culminó en un Congreso Nacional de Educación realizado en diciembre de 2006 en el Palacio Peñarol, en cuya Declaración final se reafirmaron algunos principios constitutivos del sistema educativo uruguayo: laicidad, obligatoriedad, gratuidad y universalidad, a los que se agregaron participación, integralidad, autonomía y cogobierno y se definió a la educación como derecho humano irrenunciable, demandando su consideración como política de Estado y la asignación de un presupuesto no menor al 6% del PBI; más tarde, en el año 2008, se sanciona la Ley General de Educación. En este punto, la consideración del Debate como estrategia política resulta ineludible en el análisis de las políticas de inclusión puesto que da cuenta del énfasis puesto en la creación de unas precondiciones que se consideraron claves para el buen funcionamiento y el desarrollo posterior del sistema educativo. Una segunda acción, tuvo que ver específicamente con el modo de gestionar las políticas educativas desde el organismo central encargado de ello, la Administración Nacional de la Enseñanza Pública (ANEP) que se encarga de elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas para todos los niveles excepto el universitario.

Teniendo en cuenta las aproximaciones documentales y conceptuales y los intercambios realizados hasta el momento, es posible advertir que el desarrollo de políticas de orientadas a la inclusión de niños y jóvenes en los niveles de escolaridad obligatoria, es relativamente reciente a los fines de ser debidamente evaluado en términos de sus impactos. No obstante, sí es posible afirmar que se trata de iniciativas que proponen soluciones alternativas a problemas propios del sistema educativo que si bien han probado ser de difícil solución, hasta ahora no habían sido atendidos en términos estructurales. En relación a ello, cabe resaltar la voluntad política de continuidad de los principios inspiradores y de los criterios organizativos tradicionales de un sistema caracterizado por la concepción de la educación como un derecho ciudadano, la fuerte presencia estatal en la provisión del servicio educativo, el financiamiento público y la centralización de las decisiones.

## **Financiamiento de las PIE en la educación obligatoria. Aproximaciones a partir de algunos enunciados en las normas vigentes.**

Los países de América Latina destinaban a educación alrededor del 4,3% de su PBI en el año 2005, que fue aumentando paulatinamente y llegó, ocho años más tarde, al 5%. Como expresión de este esfuerzo, el gasto público por alumno, con referencia al PIB per cápita, tuvo un incremento del 16% entre los años 2000 y 2008<sup>3</sup>. En varios casos, este crecimiento se correspondió con una estrategia establecida en las leyes específicas o en planes nacionales de educación.

En la *Argentina*, la Ley de Financiamiento Educativo Nro. 26075 del año 2005, garantiza un incremento de la inversión en el sector hasta el año 2010, asociado a objetivos específicos de políticas, fijando un piso del 6% del PIB. El aumento de la asignación de recursos presupuestarios fue creciendo año a año, desde la sanción de esta ley, habiéndose alcanzado el nivel del gasto (6,2%) del PIB en 2012. La sanción de la Ley de Financiamiento Educativo y su aplicación desde 2006 marcaron un punto de inflexión en las políticas de inversión, puesto que además de ampliar el porcentaje del PIB invertido en educación, ha generado las condiciones para la mejora salarial de los docentes en todo el país, lo que puede observarse en la ampliación de las plantas funcionales de las escuelas. A la vez, garantizó que un porcentaje de la coparticipación federal en cada provincia fuera destinado a la inversión educativa con tres prioridades (artículo 5): mejorar las condiciones laborales y salariales, jerarquizar la carrera docente y promover la calidad de la formación inicial y permanente. Con la promulgación de la Ley de Educación Nacional (26.206/2006), la importancia de la Ley de Financiamiento acrecienta, debido a que se extiende la obligatoriedad (escuela secundaria completa y universalización del nivel inicial), se busca atender a la mejora de la educación técnica (Ley de Educación Técnico Profesional, Nro. 26.058/2005), artística, multiculturalbilingüe, y en contextos de encierro y garantizar la formación permanente en servicio.

338

Para el caso de *Brasil*, resulta necesario, por una parte, hacer referencia a la Constitución Federal de 1988 (CFE) como elemento clave ya que contiene dispositivos de base que orientan la política educacional en diferentes aspectos entre los que se encuentran preceptos que aluden a la estructura de financiamiento público de la educación fuertemente ligados a las responsabilidades del Estado y de las esferas del gobierno en el financiamiento de la educación, entre los que se encuentran: impuestos a la educación, oferta y financiamiento de programas suplementares de alimentación y asistencia a la salud y el establecimiento del salario educativos como fuente adicional del financiamiento de la educación. Por otra parte, cobra importancia señalar que en los 25 años posteriores a la sanción de la Constitución, ocurrieron importantes cambios ligados al financiamiento de la educación por medio de Enmiendas Constitucionales (EC). A continuación se señalan algunas de las más destacadas:

- EC n° 14/96: instituyó el Fondo de Mantención y Desarrollo de la Enseñanza Fundamental y Valorización del Magisterio (FUNDEF)
- EC n° 53/07: instituyó el Fondo de Mantención y desarrollo de la Educación Básica y Valorización de los Profesionales de la Educación (FUNDEB), extendiendo el alcance de los fondos y el uso del salario de la educación a toda la educación básica (antes restringida sólo a la enseñanza fundamental)
- EC n° 55/07: amplió el porcentaje de transferencias de la Unión para los Municipios por medio del Fondo de Participación de los Municipios (FPM), pasando del 22.5% al 23.5%, lo cual repercutió positivamente en la disponibilidad de recursos para las intendencias y, consecuentemente, aumentaron los recursos vinculados a Educación Básica en el ámbito municipal

- EC n° 59/09: revinculó los recursos que habían sido retirados de la educación por la desvinculación de las recetas de la Unión (DRU); instituyó la obligatoriedad de la enseñanza de los 4 a los 17 años de edad y la consecuente priorización financiera de la educación básica dirigida a este segmento, ampliando el alcance de los programas suplementarios de alimentación, asistencia a la salud, material didáctico y transporte escolar; determinó que el Plan Nacional de Educación (PNE) fije una meta de gasto público en educación como proporción del Producto Bruto Interno (PIB)

A los fines de esta ponencia, interesa destacar que la creación del Fundeb fue en reemplazo de un fondo redistributivo que financiaba solo la enseñanza fundamental (Fundef): en la actualidad ambos fondos distribuyen, dentro de cada Estado, parte de los ingresos fiscales vinculados a la educación. El gasto público en educación para el país, que era de 4,7% del PBI en 2000, pasó a 5,8% en 2010<sup>4</sup>; la expectativa es que el nuevo PNE Nacional fije una meta de gasto en educación entre el 8 y el 10% del PBI lo que requiere un incremento de los recursos en términos reales, del orden del 87% entre los años 1999 y 2011.

En *Uruguay* el gobierno del Frente Amplio cumplió con su compromiso de elevar el gasto en educación a 4,5% del PBI, lo que significó un incremento de recursos, en términos reales, del orden del 87% entre los años 1999 y 2011. El financiamiento de la educación en Uruguay destinado a la enseñanza pública y a la enseñanza privada, se hace de manera diferente, puesto que no se otorga subvención a la educación privada. La educación pública superior, secundaria, primaria, normal (formación docente) industrial y artística del Uruguay son regidas por Consejos Directivos Autónomos, según lo dispone la Constitución de la República en su artículo 202: la Universidad de la República y la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP). Las fuentes de financiamiento son los recursos presupuestarios y extrapresupuestarios, impuestos afectados directa o indirectamente, endeudamiento externo, donaciones y legados. La ANEP y la Universidad de la República proyectan sus respectivos presupuestos destinados a ser utilizados durante un quinquenio. Antes de ser considerado en el Parlamento, el Poder Ministerio de Educación puede hacerles modificaciones, órgano que también puede realizar ajustes y modificaciones (OEI).

### **El financiamiento de las PIE en algunos Programas en particular**

Para el caso de Argentina, tomamos como ejemplo de política inclusión el *Plan de Mejoras para Instituciones de Educación Técnico Profesional*. El mismo se presenta como un programa diseñado por el INET en el marco de la creación del Fondo para la Mejora Continua de la Calidad de la Educación Técnico Profesional. Al respecto, cabe señalar que la creación de dicho Fondo ha sido dispuesto en el título VI de la Ley 26.058/05, prescripción que se presenta como una de las innovaciones más destacadas en materia de políticas educativas para el nivel, por cuanto el artículo 52 establece que el Fondo será financiado con “un monto anual que no podrá ser inferior al cero coma dos por ciento (0,2%) del total de los Ingresos Corrientes previstos en el Presupuesto Anual Consolidado para el Sector Público Nacional, que se computarán en forma adicional a los recursos que el Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología tiene asignados a otros programas de inversión en escuelas.” Asimismo, se señala que el Fondo “podrá incorporar aportes de personas físicas y jurídicas, así como de otras fuentes de financiamiento de origen nacional o internacional”.

A partir de estas disposiciones, el Consejo Federal de Educación elabora la *Resolución 62/08* mediante la cual:

- Aprueba el Documento “*Mejora Continua de la Calidad de la Educación Técnico Profesional*”, que se agrega como Anexo I, en reemplazo del documento aprobado por Resolución CFCyE N° 269/06.

4 Fuente: INEP/me. Inversión en Educación.

- Aprueba el *coeficiente de distribución del Fondo Nacional para la Educación Técnico Profesional*, que se agrega como Anexo II.
- Establece que los lineamientos, criterios y procedimientos indicados en el Documento “Mejora Continua...”, así como el coeficiente de distribución del Fondo Nacional tendrán vigencia para las acciones a ser desarrolladas a partir del año 2009.
- Establece el período Enero-Septiembre de cada año para la presentación (por parte de las autoridades de las jurisdicciones educativas) de los Planes de Mejoras institucionales y/o jurisdiccionales propuestos.

El procedimiento para acceder al financiamiento, en el caso de la jurisdicción Córdoba, consiste en que cada escuela elabore su propio Plan de Mejoras, que puede inscribirse en una o más de las trece líneas de acción postuladas, para lo cual deben completar determinados formularios. El Plan es presentado luego a la dependencia jurisdiccional correspondiente y, si es aprobado, la jurisdicción lo presenta al INET. Las líneas de acción pueden ser ejecutadas a nivel institucional o jurisdiccional es decir que, por un lado cada jurisdicción avalará las instituciones que serán propuestas para presentar Planes de Mejora y por otro, si así lo considerase, podrá presentar un Plan de Mejoras Jurisdiccional. Si el proyecto es aprobado por el INET, se envían los fondos y un equipo técnico-pedagógico perteneciente a la dependencia provincial se encarga de realizar visitas periódicas a las instituciones durante el período establecido para la concreción de las mejoras; asimismo, el INET envía también sus equipos para realizar supervisiones regulares. Ahora bien, a los fines de analizar esta política en términos de política de inclusión, resulta central atender a dos cuestiones derivadas de este mecanismo de funcionamiento.

Por un lado, el hecho de que si bien se presenta a las instituciones la posibilidad de elegir entre diferentes líneas de acción, en el documento se indica que cada jurisdicción educativa definirá previamente y en acuerdo con su *plan estratégico*, cuáles de las líneas de acción serán institucionales y cuáles serán jurisdiccionales cada año, tomando estas decisiones en función de sus políticas o programas estratégicos y atendiendo a una serie de “criterios de priorización” enunciados en el propio Documento Para la Mejora Continua.

Por otra parte, cabe destacar que la elaboración de los PMI por parte de las escuelas no resulta una tarea sencilla puesto que para el llenado de los diversos formularios que componen el Plan se requiere contar con un nivel de capacidad técnica y operativa que varía notablemente de una institución a otra. Ello en tanto se trata de contar, no sólo con conocimiento experto en la materia (tipos de insumos necesarios, diferencias de calidad entre unos materiales y otros, conveniencia de priorizar ciertas acciones por sobre otras), sino también con conocimientos de gestión administrativa y contable dado que el procedimiento exige a las instituciones realizar tareas como la búsqueda de presupuestos y elaboración de planillas presupuestarias (tres presupuestos diferentes por cada ítem solicitado) y la elaboración de planillas de ejecución de los fondos asignados, entre otras. Como es posible inferir, la posibilidad de completar con mayor o menor grado de éxito un PMI se encuentra directamente ligada tanto a las características del equipo directivo/docente de cada institución (trayectorias de los agentes) como a las características de la institución en sí misma (trayectorias de la instituciones), sosteniendo que la configuración presente de una institución contiene en sí misma huellas de su pasado.

Para el caso de Brasil hemos escogido (en acuerdo con los colegas de las otras universidades) el caso del *Programa Dinero Directo en las Escuelas (PDDE)* que consiste en la transferencia de recursos financieros federales a las escuelas públicas estatales y municipales de educación básica y educación especial. Si bien el Programa existe desde 1995, tal como se mencionó anteriormente

como característica de los aspectos normativos de este país, resulta central atender a las modificaciones legales producidas en el período estudiado y que confieren nuevas competencias al Programa sosteniendo que el mismo tiene por objeto contribuir a la garantía de funcionamiento y el mejoramiento de la infraestructura física y pedagógica de las escuelas (Ley N° 11497/09) a lo que se agrega el incentivo a la autogestión escolar y el ejercicio de la ciudadanía con participación de la comunidad local en el control social (Res. FNDE N° 10/13). Asimismo cabe señalar que la principal modificación a lo largo de los años de existencia del Programa fue la extensión de su cobertura; hasta 2008 era restringido a escuelas de enseñanza fundamental y en 2009 pasa a atender a escuelas de educación básica, llegando a tener hoy una cobertura de 46 millones de alumnos de educación básica pertenecientes a más de 164 mil escuelas.

El PDDE se encuadra en un tipo de transferencia de recursos financieros de la Unión llamada transferencia legal automática, lo que supone la no dependencia de convenio, contrato o términos de colaboración. Así, el Ministerio de Educación (MEC) lo considera como un Programa suplementar concebido el término, en este caso, como el aporte de una parte de los recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos de cada programa. La expectativa al respecto es que los gobiernos estadales y municipales consigan los demás recursos para las respectivas finalidades. En términos de estrategias de financiamiento, es importante destacar que en este Programa la variable “número de alumnos” es la más importante al determinar el monto de recursos a ser destinado, utilizando como fuente principal de información el Educacenso coordinado por el MEC. Las escuelas reciben un monto único anual de transferencia el cual puede ser utilizado para: material de consumo, material permanente, servicios ligados a reparación y conservación de predios y equipamientos, implementación del proyecto pedagógico o actividades educacionales en general. Al respecto, resulta interesante atender al mecanismo de financiamiento que consiste en transferir los recursos a unidades ejecutoras de los establecimientos, entidades representativas de la comunidad escolar, sin fines de lucro, pero con personería jurídica, conformadas en general como asociaciones o círculos de padres y maestros, consejos escolares o cajas escolares.

341

Por último cabe destacar que en el año 2013 se realizó una modificación en el PDDE mediante la cual se dejan de priorizar las escuelas rurales (de las regiones norte, nordeste y centro-oeste de Brasil) para otorgar mayor prioridad a las escuelas de educación especial; si bien estas escuelas siempre habían sido tenidas en cuenta, sólo se destinaban recurso a escuelas privadas sin fines lucrativos. La novedad introducida es la fijación de valores per cápita mayores para alumnos de educación especial de escuelas públicas (cuatro veces más), con lo cual los valores que se asignan a cada escuela se encuentran ahora más equilibrados en tanto con el cálculo anterior se producían variaciones significativas dentro de una misma región (FARENZENA, 2012)

Para concluir, y en acuerdo con los intercambios realizados hasta el momento, es posible sostener que, si bien se plantean dos cuestiones en común para todas las escuelas como son i) la transferencia de los recursos a las unidades ejecutoras y ii) el establecimiento de criterios en el otorgamiento de recursos que toman en cuenta el papel redistributivo de la Unión en la educación, en la actualidad existen *dineros* (en plural) directos en las escuelas, ya que cada modalidad tiene objetivos, operacionalización, cantidad de recursos y posibilidades de inversión que se vinculan con los Programas finales a los cuales están ligados<sup>5</sup>.

Para el caso de Uruguay, tomamos el Proyecto Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL) que se crea en el año 2006 “con el fin de realizar los estudios, evaluaciones y acciones necesarios para proporcionar a cada niño en edad escolar y para cada maestro de la escuela pública un computador portátil, capacitar a los docentes en el uso de dicha herramienta y promover la elaboración de propuestas educativas acordes con las mismas”.

5 Ver anexo Cuadro 2.

Se le encomienda al Laboratorio Tecnológico del Uruguay la implementación técnica y operativa del proyecto y se crea la Comisión que acuerda las condiciones, ritmos y contenidos para llevar a cabo dicho proyecto<sup>6</sup>. El proyecto CEIBAL se enmarca en el Programa de Equidad para el Acceso a la Información Digital (PEAID) y en el plan de acciones de la organización One Laptop per Child<sup>7</sup>. El plan prevé garantizar el uso de los recursos tecnológicos, la formación docente, la elaboración de contenidos adecuados, además la participación familiar y social y propone como principios estratégicos la equidad, igualdad de oportunidades para todos los niños y todos los jóvenes, la democratización del conocimiento. Los objetivos generales propuestos en la primera etapa fueron

- Contribuir a la mejora de la calidad educativa mediante la integración de tecnología al aula, al centro escolar y al núcleo familiar.
- Promover la igualdad de oportunidades para todos los alumnos de Educación Primaria, dotando de una computadora portátil a cada niño y maestro.
- Desarrollar una cultura colaborativa en cuatro líneas: niño-niño, niño-maestro, maestro-maestro y niño-familia-escuela.
- Promover la literacidad y criticidad electrónica en la comunidad pedagógica atendiendo a los principios éticos.

En el año 2007 el Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó un financiamiento adicional para Uruguay, destinado a la consolidación del Plan Ceibal y su extensión a la enseñanza secundaria. Se trata de un financiamiento por seis millones de dólares que tiene 25 años de plazo para el pago, con tres años y medio de gracia y a tasa de interés variable (Libor). Los fondos financian parcialmente este programa cuyo monto es de 8,5 millones de dólares y el resto es la contrapartida que pone el Estado uruguayo. En el caso de Primaria, se prevé impulsar una serie de acciones, entre ellas el desarrollo de 600 ítems de contenido digital, incluyendo proyectos desarrollados en colaboración por estudiantes y maestros, el desarrollo de 100 sitios web en otras tantas escuelas, el entrenamiento de 1.200 maestros, 250 funcionarios administrativos y 400 inspectores y se busca que al menos dos proyectos de investigación sean publicados a nivel internacional.

342

En cuanto a otros elementos destacables que tiene este programa que financia el BID, uno es promover la producción de contenidos para ayudar el trabajo de los maestros y profesores, desarrollar sistemas y plataformas integrados de información disponible sobre el sistema de educación y el aprendizaje de los alumnos, y proveer entrenamiento a los instructores. Un segundo componente es generar información sobre los impactos del Plan Ceibal. Y el tercer componente es la creación de un fondo de garantía para nuevas iniciativas económicas y sociales basadas en el Plan Ceibal, así como la promoción de iniciativas sociales que contribuyan a incrementar su impacto y estudiar la evaluación de ese impacto. A partir de la Ley 18.640 aprobada el 8 de enero de 2010 y sus modificaciones previstas en la Ley Nro. 18.719 del Presupuesto Nacional para el periodo 2010-2014, surge la creación del Centro Ceibal para el Apoyo a la Educación de la Niñez y la Adolescencia. La Ley 18.640 institucionaliza el Centro Ceibal como una persona jurídica de derecho público no estatal que responde directamente a la Presidencia de la República Oriental del Uruguay. En este marco normativo, queda reglamentado que el Centro Ceibal se encargará de gestionar el Programa para la Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (Plan Ceibal), tendiente a promover la inclusión digital para un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura.

6 Ésta se integra con delegados de: Presidencia de la República, Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), Consejo de Educación Primaria (CEP), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), Agencia para el Desarrollo del Gobierno Electrónico y la Sociedad de la Información (AGESIC) y la Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII).

7 “Desarrollar y producir laptops de bajo costo y entregarlas a cada niño en edad escolar de los países de menores recursos; ésa fue la propuesta de Negroponte, que para su puesta en marcha y éxito, contó con el aporte económico y la colaboración de gigantes del sector informático, como Google, AMD, Red Hat, News Corp y Brightstar” (<http://www.ceibal.edu.uy/art%C3%ADculo/noticias/institucionales/AcercadeOLPC>) .

Finalmente, el Proyecto CEIBAL combina distintas fuentes de financiamiento a lo largo de su trayectoria (empresas privadas, organismos bancarios internacionales y presupuesto nacional) atendiendo claramente a mejorar la oferta educativa desde los componentes que fortalecen las condiciones materiales (equipamiento e infraestructura) y las condiciones de gestión escolar (diseño curricular, capacitación y administración). De manera adicional, se impacta en el ámbito sociofamiliar, como parte de la estrategia prevista por el modelo uno a uno con el que se implementa esta PIE.

## Conclusiones parciales

Para concluir quisiéramos destacar algunas cuestiones centrales surgidas en el proceso de elaboración de esta ponencia. En primer lugar, reiterar que el proyecto en el que se enmarca la ponencia, se encuentra en sus primeras etapas de desarrollo, con lo cual lo expuesto presenta descripciones y aproximaciones analíticas a partir de los datos disponibles y procesados hasta el momento y que serán ampliados conforme se avance en el trabajo con los equipos de los otros países.

En segundo lugar, dejar sentado que la motivación principal para escribir la ponencia surgió del interés por indagar en un aspecto pocas veces abordado desde el campo de las Ciencias de la Educación como lo es el financiamiento educativo. Al respecto, si bien reconocemos que la economía no es nuestra disciplina madre, también consideramos que las cuestiones ligadas al financiamiento de políticas educativas requieren de una mirada pedagógica que complemente la económica en tanto se trata de recursos destinados específicamente al sistema educativo, el cual por su configuración sociohistórica presenta unas coordenadas organizacionales particulares cuya lógica escapa muchas veces a la mirada analítica de los especialistas en financiamiento.

En este sentido, manifestamos nuestro interés de comenzar a entrar en diálogo con dichos especialistas procurando nutrirnos de su expertise y esperando aportar la nuestra, por cuanto el estudio marco plantea objetivos comparativos de indudable interés en el campo de estudios de la administración de políticas públicas. Ello en tanto compartimos con los equipos del proyecto la idea central de que el financiamiento público de la educación debe ser comprendida en su dimensión política tanto por el hecho de incidir en las posibilidades de promoción social e igualdad (de la cual la educación escolarizada es portadora de promesas) como así también por el hecho de que las decisiones públicas sobre el financiamiento de la educación son siempre objeto de agitadas disputas y negociaciones políticas.

En este diálogo hemos tratado de comprender algunas estrategias para financiamiento de políticas de inclusión educativa en Uruguay, Brasil y Argentina. En particular, hemos tendido a desmenuzar qué ha significado, en términos de atención a la demanda y a la oferta educativa, la implementación de tres Planes calificados como políticas de inclusión, correspondiente a cada uno de los países: Plan de Mejora Continua de la Calidad de la Educación Técnico Profesional, en Argentina; Programa Dinero Directo en las Escuelas, en Brasil; Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL), en Uruguay.

Según pudimos analizar, dentro de las políticas del sector educativo, los actuales regímenes políticos han puesto en marcha una serie de líneas de acción que dan cuenta de la importancia de incluir educativamente a ciertas esferas de la población particularmente vulnerabilizadas. En

este proceso, cada país ha definido *quiénes y cómo* deben ser incluidos y ha definido las *fuentes y estrategias de financiamiento* de las llamadas políticas de inclusión educativa.

Así, es posible afirmar que atender a la inclusión educativa en los niveles de educación obligatoria se ha operativizado decidiendo implementar acciones que fortalecieron tanto a la *demand educativa* (a través de becas y programas alimentarios) como a la *oferta educativa* (en términos de equipamiento e infraestructura y de propuestas curriculares y de capacitación), con algunos puntos en común pero también con lagunas diferencias.

En relación a lo primero, podemos afirmar que los tres apuntan a mejorar las condiciones de la oferta educativa tanto en sus componentes materiales, haciendo énfasis en dotar de equipamiento a las escuelas destinatarias de las acciones, como en componentes de recursos humanos ligados a la gestión escolar, desarrollando líneas de acción que modifican los diseños curriculares y proponen instancias de capacitación docente. En este cometido, los países en estudio bosquejan a lo largo del período distintas estrategias para la implementación de las PIE que comprometen:

- a. básicamente los recursos públicos (caso argentino y brasilero)
- b. la extensión de los recursos a escuelas privadas con ciertas características (caso argentino y brasilero)
- c. la participación de empresas privadas en tanto precursoras de las acciones y “aportantes” de financiamiento que se incorporan en el diseño, implementación y evaluación (caso uruguayo)
- d. la participación de organismos multilaterales de crédito, para financiar las actividades y asegurar la continuidad, ampliación de la cobertura y la consolidación de la PIE (caso uruguayo)
- e. la combinación de fuentes de financiamiento (caso uruguayo)

344

En relación a algunos de los puntos que los diferencian podemos señalar:

- a. De acuerdo con las normas vigentes, Uruguay no fija un porcentaje mínimo para el financiamiento del sector sino que se trata de una garantía aplicada al funcionamiento del centro educativo, al que la ley contempla la dotación de los recursos necesarios para lograr los objetivos establecidos en su proyecto educativo. Esto lo diferencia de Argentina y Brasil.
- b. En el caso de Brasil, se presenta un cierto consenso, al menos en el nivel discursivo, respecto de la cuestión de la cooperación entre las esferas de gobiernos del financiamiento, dada la distribución de la fórmula fiscal y los diferenciales de capacidad financiera y administrativa de los gobiernos debido a las variaciones regionales y locales. Es decir que se lo reconoce como una cuestión a priori y es tenida en cuenta desde el momento mismo en que se diseñan las políticas. Por el contrario, para el caso de Argentina, podemos señalar que a nivel discursivo las políticas plantean mecanismos de asignación de recursos iguales para todas las escuelas, independientemente de la región en la que se ubiquen, con lo cual a la hora de ser implementadas, se presentan diferencias dadas las capacidades técnicas y operativas y posibilidades contextuales de las instituciones, obteniendo por ende diversidad de resultados en cuanto al aprovechamiento de recursos.



Tal como señalábamos al comenzar, el estudio se encuentra en etapas iniciales; sin embargo, la elaboración de esta ponencia en el marco de la propuesta del Coloquio de revisar las tradicionales políticas, nos ha permitido no indagar en diversas cuestiones de financiamiento educativo (algunas presentadas en este escrito y otras no presentadas por cuestiones de extensión) permitiéndonos, no sólo hacer foco en puntos de comparación “tradicionales” sino también abrir la mirada y procurar atender a otras dimensiones que usualmente no son tenidas en cuenta a la hora de analizar políticas educativas como pueden ser: ¿cuáles son los grados de autonomía de ejecución de los gastos en cada nivel de administración de los recursos? ¿en qué cuestiones se basan los criterios definidos para la ejecución de los fondos en los diversos Planes? ¿existen definiciones respecto de la participación social en términos de planeamiento y/o acompañamiento de los gastos en educación? Son estos, y otros interrogantes los que esperamos, en diálogo con disciplinas ligadas al financiamiento educativo, poder dilucidar en un futuro.

## Bibliografía

- De Andraca, A. (2003). Buenas Prácticas para mejorar la educación en América Latina Preal - [http://www.observatorioeducativo.pe/wp-content/uploads/2013/11/Buenas\\_practicas-para-mejorar-la-educacion-en-america-latina-ANA-ANDRACA.pdf](http://www.observatorioeducativo.pe/wp-content/uploads/2013/11/Buenas_practicas-para-mejorar-la-educacion-en-america-latina-ANA-ANDRACA.pdf)
- Rivoir, A. (2012). Cinco años del Plan Ceibal: algo más que una computadora para cada niño / Ana Laura Rivoir, Susana Lamschtein. – Montevideo : Unicef, dic. 2012. <http://www.unicef.org/uruguay/spanish/ceibal-web.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). UR-L1058 : Programa de Apoyo a la Consolidación y Expansión del Plan CEIBAL  
<http://www.iadb.org/es/proyectos/project-information-page,1303.html?id=ur-l1058&page=2>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2015). Perfil de Proyecto – Uruguay.  
<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2223751>
- Beech, J. Y Larrondo, M. (2007). La inclusión educativa en la argentina de hoy. Definiciones, logros y desafíos a futuro. IBE-UNESCO [http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user\\_upload/Inclusive\\_Education/Reports/buenosaires07/argentina\\_inclusion\\_07.pdf](http://www.ibe.unesco.org/fileadmin/user_upload/Inclusive_Education/Reports/buenosaires07/argentina_inclusion_07.pdf)
- Farenzena, N. Y Luce, M.B. (2014) Políticas públicas en educación en Brasil. (Re) configuraciones. (Mimeo)
- Gluz, N. Y Rodriguez Moyano, I. (2013) “Asignación Universal por hijo, condiciones de vida y educación. Las políticas sociales y la inclusión escolar en la Provincia de Buenos Aires”. En: Revista Virtual “Archivos analíticos de políticas educativas” Volumen 21, N° 21. Marzo de 2013.
- Moehlecke, S. (2009). As políticas de diversidade na educação no Governo Lula. En: Cadernos de Pesquisa, v. 39, n. 137, maio/ago. 2009.
- Organización De Estados Iberoamericanos, Sistemas Educativos Nacionales. <http://www.oei.es/quipu/uruguay/uru06.pdf>
- Olmos, A. (2015) Políticas socioeducativas y trabajo docente: La gestión escolar, entre la acumulación de proyectos compensatorios y la práctica de la inclusión educativa (2000-2010). Tesis Doctoral. IIFAP – UNC, Córdoba.
- Senen Gonzalez, S. (2008). Políticas, Leyes y Educación. Entre la regulación y los desafíos de la macro y la micropolítica. En: Perazza, R. (comp.) Pensar en lo público. Notas sobre la Educación y el Estado. Aique Educación, Buenos Aires.

## ANEXOS

Síntesis de Programas de Inclusión Educativa en cada país (considerados relevantes para el estudio)

**FUENTE:** *De Andraca, A. (2003). Buenas Prácticas para mejorar la educación en América Latina. PREAL.*

### ARGENTINA

- Programa de Mejoramiento del Rendimiento (PROMERE).
- Programa Escuela Creativa.
- Programa Nacional de Gestión Institucional.
- Programa Nacional de Escuelas Prioritarias.
- Programa Nueva Escuela.
- Proyecto Tercer Ciclo Rural.
- Red Federal de Formación Docente Continua.
- Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad Educativa (SINEC).

347

### BRASIL

- Beca-Escuela Familiar para la Educación y Ahorro-Escuela.
- Bolsa Escola.
- Dinero Directo a las Escuelas.
- Elección de Director.
- Gestión Escolar Colegiada: Consejos Escolares, Cajas Escolares y otras Unidades Ejecutoras.
- Colegiado o Consejos Escolares.
- Fondo de Mantención y Desarrollo de la Educación Básica y Valorización del Magisterio (FUNDEF).
- Fondo Nacional de Desarrollo de la Educación (FNDE).
- Fundaescola I.
- Fundaescola II.
- La Escuela de Cara Nueva. Programa de Educación Continua.
- Nuevas Tecnologías de Comunicación en la Educación (MultiRio).
- Oficinas Pedagógicas.

- Programa de Garantía de Renta Mínima, PGRM.
- Programa Nacional de Educación a Distancia: TV Escuela.
- Un Salto al Futuro.
- Programa Nacional de Informática en Educación (ProInfo).
- Programa Nacional Salto al Futuro.
- Programa de Formación de Profesores en Ejercicio (Proformação).
- Proyecto de Mejoría de la Calidad de la Educación Fundamental en Minas Gerais: PROQUALIDADE.
- Raíces y Alas.
- Racionalización Administrativa de la Educación Pública Paulista.
- Reorganización de la Trayectoria Escolar. Clases de Aceleración.
- Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Básica (SAEB).
- Sistema de Evaluación del Rendimiento Escolar del Estado de São Paulo (SARESP).

#### URUGUAY

- Centros Regionales de Formación de Profesores (CERP).
- Escuelas de Tiempo Completo.
- Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua Materna y Matemáticas.
- Mejoramiento de la Calidad de la Educación Primaria (MECAEP).
- Mejoramiento de la Calidad de la Educación Secundaria y la Formación Docente (MES y FOD).
- Programa de Educación Bilingüe.
- Programa de Mejoramiento de los Aprendizajes en las Escuelas Públicas Urbanas de Contextos Desfavorables.
- Proyectos de Mejoramiento Educativo (PME).

Cuadro 1: Planes de inclusión educativa según principales componentes.

		Demanda Educativa			Oferta Educativa				
		Condiciones extraescolares			Condiciones materiales		Condiciones de gestión escolar		
País	PLAN	Becas	Alimentación	Situaciones escolares conflictivas	Equipamiento	Infraestructura	Diseño curricular	Capacitación	Administración
Argentina	Plan de Mejora Continua de la Calidad de la Educación Técnico Profesional	Estrategias para la igualdad de oportunidades: Becas, Traslados		Estrategias para la igualdad de oportunidades: Tutores, Consejeros u Orientador	Estrategias para la igualdad de oportunidades: Mochilas técnicas  Equipamiento de talleres, laboratorios, espacios productivos y proyectos institucionales.  Bibliotecas híbridas técnicas especializadas	Condiciones de higiene y seguridad en talleres, laboratorios y espacios productivos en que se desarrollan las prácticas pre profesionales y profesionalizantes  Acondicionamiento edilicio  Conexión a Internet	Vinculación con sectores de ciencia y tecnología y con entidades del sector socioproductivo  Prácticas profesionalizantes	Formación inicial y continua de docentes de ETP	Registro Nacional de Instituciones de ET y FP Títulos
Brasil	Programa Dinero Directo en las Escuelas (PDDE)	Transporte	Ayuda alimentaria		Laboratorios de informática Recursos didácticos varios. Moviliario escolar.	Mantenimiento edilicio	Prácticas innovadoras en la escuela secundaria.	Apoyo a la formación docente	
Uruguay	Plan de Conectividad Educativa de Informática Básica para el Aprendizaje en Línea (CEIBAL)				Laptops	Conectividad	Desarrollo de Software  Portales Educativos (Portal Educativo del MEC, Portal del Plan Ceibal; ANEP)	Capacitación a docentes  Servicio técnico	Comisión de Políticas para el Plan Ceibal  Centro para Inclusión Tecnológica y Social (CITS)

Cuadro 2 – Características básicas de modalidades del PDDE - 2012

Modalidad	Tipo de escuelas beneficiadas /órgãos do MEC envolvidos	Objetivos	Destinação dos recursos
PDE-Escola (Plano de Desenvolvimento da Escola) ou PDE Interativo	Ensino fundamental e médio  SEB e FNDE	Aperfeiçoamento da gestão escolar democrática e participativa  Viabilizar as atividades de educação integral e a apoiar a realização de atividades educativas e recreativas nos finais de semana	Efetivação das ações previstas no plano, com prioridade para instalação e operação de laboratórios de informática e garantia de acessibilidade aos alunos com deficiência.  Material permanente e de consumo, despesas com transporte e alimentação dos responsáveis pelas atividades.
Funcionamento das Escolas nos Finais de Semana (Escola Aberta)	Ensino fundamental (escolas do Mais Educação)  Secadi, SEB e FNDE		
Educação Integral (Mais Educação)	Ensino fundamental  SEB e FNDE	Apoiar a realização de atividades de educação integral, para compor jornada escolar de, no mínimo, sete horas diárias.	Auxílio transporte e alimentação de monitores, contratação de serviços, material permanente e de consumo
Ensino Médio Inovador	Ensino médio (escolas estaduais e distritais)  SEB e FNDE	Apoiar e fortalecer o desenvolvimento de propostas curriculares inovadoras nesse nível de ensino.	Aplicação em práticas inovadoras no ensino médio.
Escolas do Campo	Ensino fundamental (escolas que não acessaram o PDDE/ Manutenção)  Secadi e FNDE	Apoiar a realização de atividades educativas voltadas à melhoria da qualidade do ensino e à elevação	Contratação de mão de obra e outras despesas de manutenção e conservação, aquisição de mobiliário escolar e outras ações de apoio para a realização de atividades educativas e pedagógicas coletivas.

Fontes: normas das modalidades, de 2012 (disponíveis no site do FNDE na internet)

# El devenir de las políticas educativas en los últimos 30 años

Guillermina Tiramonti

FLACSO/UNLP

## 1. Introducción

Desde los inicios de la apertura democrática los diagnósticos plantearon un hiato entre lo que la educación ofrecía y lo que se esperaba de ella ¿Pero que se esperaba de ella? Los sucesivos gobiernos coincidieron en propiciar su expansión, sin embargo cada uno de ellos leyó de diferente manera las exigencias de cada momento histórico. Estas diferentes lecturas impregnaron los discursos de época y las acciones de gobierno y por acción u omisión intervinieron en el sistema con el fin de direccionarlo.

Las dinámicas que configuraron el sentido de la educación en este periodo se construyeron en la confluencia de numerosos factores, algunos estructurales, otros resultantes de demandas y aspiraciones que presionan sobre el sistema y finalmente, también, como consecuencia de las líneas de acción política con las que se pretendió direccionarla.

## 2. Los cambios en los condicionantes estructurales

Hay, a nuestro criterio, condiciones estructurales, que deben ser consideradas a la hora de analizar las tendencias que se dan en el campo de la educación en nuestro país, ya que ellas generan restricciones y oportunidades para los agentes que operan en el sector. Condiciones que en términos generales, difieren mucho de las imperantes en el momento de constitución de nuestro sistema educativo nacional a fines del siglo XIX comienzos del XX. Paradójicamente, estas diferencias se han desarrollado al mismo tiempo que el sistema educativo se ampliaba y diversificaba en base a la conservación de un núcleo de invariancia en cuanto a la cultura de referencia y sus principios organizativos.

### 2.1. Las nuevas condiciones sociales

Un elemento estructural que es necesario considerar tiene que ver con las condiciones sociales en que la institución escolar se desenvuelve en la región y en la Argentina en particular. En este punto, lo relevante, aunque no novedoso, es la desigualdad que caracteriza a ambos espacios. A partir de los años 70, asistimos a una mutación de la organización de la sociedad que se caracteriza por: el debilitamiento de las instituciones que tradicionalmente regulaban la vida de los habitantes (sindicatos, partidos, mercado de trabajo formal, Estado Nacional); la ampliación del acceso a bienes y servicios que sin embargo no neutralizan la incertidumbre genera la ausencia de protecciones institucionales y el avance de otras redes de integración y anclaje que están fuera de la ley (bandas, redes de narcos, etc.) que amenazan al mundo integrado<sup>1</sup>.

A pesar de que las tasas de desempleo han disminuido sensiblemente en los últimos años, tanto en la región como en nuestro país, las situaciones de desafiliación que menciona Castel (1995) involucran a una población muy amplia cuyos lazos con el empleo son precarios y carentes de protección social. Según el Observatorio de la Deuda Social, en el año 2012, en la Argentina sólo el 49,4% de los varones adultos obtuvieron un empleo de pleno derecho, en el caso de los jóvenes

1 Robert Castel (1997) ha planteado el concepto de desafiliación para dar cuenta de la situación de aquellos que estando fuera de una actividad productiva estable están sometidos al aislamiento relacional que los coloca en una zona de vulnerabilidad social que el autor define como caracterizada por una inestabilidad que conjuga la precariedad del trabajo y la fragilidad de los soportes de proximidad. Castel plantea que el concepto desafiliación pertenece al campo semántico de la disociación, la descalificación o la invalidación social, se trata de un término que no confirma una ruptura, sino un proceso, una trayectoria que coloca a los individuos fuera del sistema de protección que "cubren" a un individuo frente a los riesgos de la existencia.

(18 a 34 años) la cifra desciende al 42,7% y en el de las mujeres al 36,1%. En el caso de los estratos socioeconómicos bajos, el porcentaje es apenas del 12,4%. Según esta misma fuente, el desempleo abierto para los adultos fue del 9,3%. Entre ambas categorías (empleo pleno y desocupación) hay situaciones de subempleo inestable y de empleo precario, todas las cuales confluyen en la conformación de un porcentaje muy alto de la población que sufre una situación de inseguridad e inestabilidad laboral.<sup>2</sup>

Esta primacía de la inestabilidad laboral de la población y su impacto en la generación de una población con lazos precarios de intercambio social, es un dato estructural que condiciona la implementación de políticas tendientes a construir alternativas de inclusión e inserción institucional que impregnan la agenda de políticas educativas.

## 2.2. Las mutaciones en la cultura

La valoración que realizamos de la dimensión de la cultura y sus cambios como elemento condicionante del dispositivo escolar resulta de su centralidad para una institución cuya especificidad se define por su función de transmisión cultural. Con esto, no negamos la multiplicidad de otras funciones que cumple y cumplió la escuela como son la de disciplinar, integrar, seleccionar y legitimar las diferencias, etc. Sin embargo, la identidad de esta institución en la sociedad moderna se definió por esta específica función de transmisora cultural.

Para el caso específico de la educación, cabe considerar tres aspectos:

1) el impacto sobre la producción, circulación y configuración del conocimiento, la ruptura de las fronteras disciplinares y el consiguiente desarrollo de la inter y multi/disciplinaridad que contradice el fundamento de la actual organización curricular en un conjunto de disciplinas, cada una de las cuales tiene un objeto y una metodología de producción del conocimiento que le es propia y define sus fronteras;

2) en el mismo registro epistemológico hay que inscribir la valoración de la multiperspectividad que invalida la pretensión de verdad universal que ha caracterizado a la escuela. Cabe señalar también el desarrollo de nuevos lenguajes y la importancia de la imagen como medio capaz de expresar y simbolizar la realidad.

3) el otro aspecto a considerar, dentro del cambio cultural, es su impacto en la constitución de las subjetividades y específicamente en los modos que tienen las nuevas generaciones de dialogar e interactuar con la información, el conocimiento y el mundo en general. Hay autores que plantean la existencia de un desentendimiento fuerte entre el modo secuencial de enseñar que resulta del uso del libro como soporte del saber y que es el utilizado por la escuela y la velocidad, simultaneidad y fragmentación que caracterizan a la transmisión basada en las nuevas tecnologías electrónicas.

En el mismo plano de los cambios en las subjetividades, hay que señalar los procesos de individualización juvenil que dan cuenta tanto de la ampliación de la autonomía de los jóvenes con respecto de los mandatos de instituciones como la familia y la escuela, como de la exigencia que sobre ellos pesa, de definir por sí mismos sus opciones futuras y asumir los riesgos que de ellas resultan.

---

2 Empleo de pleno derecho es el porcentaje de personas ocupadas en relación de dependencia que declaran que se le realizan descuentos jubilatorios, cuentapropistas profesionales o no profesionales que realizan aportes al sistema de seguridad social, patrones o empleadores con continuidad laboral que también realizan estos aportes. Empleo precario hace referencia al porcentaje de personas ocupadas que declaran que no se le realiza descuentos jubilatorios o cuentapropistas o patrones que no aportan a la seguridad social. Subempleo inestable es el conjunto de personas ocupadas en trabajos temporarios de baja remuneración o changas, trabajadores sin salario o beneficiarios de planes sociales.

Forma parte de este conjunto de elementos que redefinen las condiciones de época, el avance de lo que ha dado en llamarse la “sociedad del conocimiento” que no es otra cosa que la incorporación de nuevos saberes y habilidades o técnicas en los intercambios que requiere el mundo contemporáneo y, por supuesto, especialmente en la producción de bienes y servicios. Se trata de “saberes y conocimientos” que exigen el desarrollo de habilidades y destrezas individuales, que son las que abren las puertas a una participación más plena a la vida social.

Finalmente, hay un cambio en el conjunto de valores que organizan la subjetividad de los jóvenes. La escuela moderna promovió los valores del sacrificio, el esfuerzo y la postergación de las gratificaciones personales, que le impuso su asociación con la primera etapa del desarrollo capitalista. Los jóvenes están moldeados hoy por la sociedad del consumo y la búsqueda de la gratificación.

### 3. Las interpelaciones políticas al sistema

Hay claramente tres momentos diferenciados en las orientaciones políticas para el subsistema educativo, que se corresponden con las distintas administraciones que se suceden en el gobierno, a excepción del corto periodo del gobierno de la alianza que no alcanzó a generar un proyecto propio<sup>3</sup>.

El primero de ellos, corresponde a la administración radical, se lo ha considerado como un periodo de transición hacia la democracia, destinado a poner en funcionamiento las instituciones propias de este régimen luego del largo periodo de la dictadura militar. En materia de políticas educativas, claramente se trata de re direccionar el sistema a favor de una democratización entendida como ampliación del acceso al nivel medio y universitario de la educación y modificación de los patrones autoritarios de socialización de las nuevas generaciones. Con este fin, se abolieron los exámenes de ingreso a los niveles medio y universitario. En el primer caso se remplazaron por un sorteo que determinaba la distribución de los alumnos en las diferentes instituciones y para la universidad se estableció el ingreso directo y/o irrestricto. En cuanto a la remoción de las prácticas autoritarias en las escuelas, se permitió la organización de centros de estudiantes y la libre agremiación en las universidades. Se eliminaron además, una serie de disposiciones que regulaban las prácticas escolares con un sentido autoritario<sup>4</sup>.

En la misma línea de restauración democrática y apertura a la participación ciudadana, se convocó a un segundo Congreso de Educación con el que se pretendía instalar “la cuestión educativa” como un tema relevante de la agenda nacional, sobre la cual era necesario recoger las opiniones de la ciudadanía. Se convocaba así a la participación de “...*todos los niveles del sistema de enseñanza, estudiantes, padres, cooperadoras escolares, gremialistas, docentes, estudiosos del quehacer educativo y el conjunto del pueblo a través de los partidos políticos y organizaciones sociales representativas*” (art 1 Ley 23.114).

La amplitud de la convocatoria contrastaba con las dificultades del equipo gobernante de articular la participación de actores que habían estado impedidos de participar durante todo el periodo de la dictadura. Es así como los gremios desestimaron la convocatoria al congreso y se constituyeron en simples observadores. En cambio, el sector que representaba la enseñanza privada, donde la

3 El hecho que caracteriza este periodo es la negociación con los gremios docentes que permitió levantar la carpa docente que, en reclamo de aumento salarial, se había instaurado en el último periodo de la presidencia de Menem.

4 Cecilia Braslavsky, en una conferencia dictada en Noviembre de 1886 en la Facultad de Filosofía, Humanidades y Artes de la Universidad Nacional de San Juan, en el marco del II Congreso Pedagógico Nacional, marcaba que como consecuencia de esta modificación de las reglas de convivencia interna de las escuelas se vivían situaciones de anomia y descontrol en las escuelas que estaban provocando “la fuga en masa de los docentes”. En algunas escuelas de Capital Federal, siempre según Braslavsky (1986), los alumnos tenían un 50% de horas libres. En la opinión de la conferencista, esta anomalía mostraba las limitaciones de un diagnóstico de la crisis educativa, centrado exclusivamente en las prácticas autoritarias que tenían lugar en el interior del sistema.



iglesia católica era preponderante, logró un nivel de organización muy importante que le permitió hegemonizar las asambleas y las propuestas en ellas vertidas (De Vedia, 2005; Díaz, 2009). Si bien, como se ve más adelante, durante este periodo se proyectaron cambios en la organización del nivel medio que tuvieron una aplicación restringida y efímera, lo que connota este momento es una interpelación democratizadora que se centra fundamentalmente en la recuperación de las instituciones y las prácticas propias de este régimen.

En el segundo momento, que abarca el primer periodo de gobierno peronista administrado por Menem, se implementó una reforma estructural del sistema educativo que introdujo importantes transformaciones, alguna de las cuales se mantienen hasta la actualidad. La reforma hizo una interpelación modernizante al sistema, que proponía una articulación funcional entre la educación y las exigencias del mercado globalizado. Se trató de una lectura economicista de la reconfiguración del orden mundial que resultaba de los cambios tecnológicos. La idea fuerza de las reformas de los '90 que se implementaron en casi todos los países de la región, fue cambiar para poder competir en el mundo globalizado.

El documento *Educación y Conocimiento: Eje de la educación productiva con equidad* (link profundización: <http://www.cepal.org/es/publicaciones/2130-educacion-y-conocimiento-eje-de-la-transformacion-productiva-con-equidad>), difundido en la región al inicio de los años 90 contenía la propuesta de CEPAL para el cambio educativo que se constituyó en el faro orientador de las políticas del periodo. En él se planteaba la necesidad de transformar el sistema educacional tradicional a la luz de los requerimientos de la sociedad que se perfila para el siglo XXI con un paradigma productivo basado en el desarrollo del conocimiento, el progreso técnico, la innovación y la creatividad. El texto agrega “*en la medida que nuevas tecnologías y procesos de producción transforman la economía internacional, el futuro del desarrollo del mundo y el lugar que cada nación ocupe en él dependen ahora, mucho más que hace una generación, de la capacidad de adquirir, transmitir y aplicar el conocimiento al trabajo y a la vida cotidiana*” (págs. 119 y 120).

353

Esta nueva “modernidad” debía transformar fundamentalmente la administración y gestión del sistema educativo y sus instituciones, flexibilizándolos y reemplazando la antigua administración burocrática por mecanismos de incentivos y evaluación de resultados y en general, adoptando criterios de gestión ya probados en el campo empresarial. Se trataba de un discurso eficientista y, en cierta manera, deslegitimador de los principios que consagraba la tradición escolar.

En la dimensión estrictamente pedagógica, se planteaba la necesidad de formar sujetos competentes capaces de resolver los problemas que enfrentan individualmente y como miembros de la sociedad. Desde esta perspectiva, las competencias que la escuela debía contribuir a formar eran varias de acuerdo al criterio que se utilizara para su clasificación. Por ejemplo, Duschatzky (1993) planteaba cinco grandes grupos: intelectuales, prácticas, interactivas y sociales, éticas y estéticas. Braslavsky agregaba otra perspectiva y proponía cuatro ámbitos de competencias: el de la comunicación, el societal, el tecnológico y el ecológico (Braslavsky, 1994). Paradójicamente, la acción principal en materia pedagógica estuvo centrada en el curriculum y consistió en la definición de Contenidos Básicos Comunes para todos los niveles. En el caso de la escuela media, se trató de una redefinición de los contenidos de las diferentes disciplinas del tradicional curriculum enciclopedista. La nueva “modernidad” dejaba incólume el modelo curricular de la primera modernidad.

El tercer momento que se inicia luego de la crisis del 2001, con la administración Kirchner se caracteriza por una impugnación muy fuerte de la reforma “neoliberal” llevada adelante por la anterior administración y una propuesta que puso el acento en la “inclusión” en el nivel secundario de aquellos que han estado tradicionalmente excluidos o que han sido expulsados por el sistema. La organización escolar es percibida, con acertados fundamentos en la investigación y la experiencia, como un obstáculo para la retención y promoción de los alumnos provenientes de los sectores más vulnerables de la población. Con este propósito, en algunos casos se disminuye el tiempo de escolarización, el número de disciplinas que deben ser cursadas, se cambian los

regímenes académicos escolares, se desagregan las evaluaciones modificando su peso para definir las promociones y por sobre todo, se generan dispositivos de seguimiento y tutelaje de las trayectorias de los estudiantes.

El documento del Consejo Federal de Educación denominado “Lineamientos Políticos y estratégicos de la educación secundaria obligatoria” aprobado en el 2009 sintetiza en su art. 103 muy claramente la tendencia antes señalada:

- 
- Promover el desarrollo de la función tutorial de las instituciones con el objetivo de mejorar las posibilidades de acompañamiento a la trayectoria escolar de los jóvenes

---

  - Incluir en los planes de mejora<sup>5</sup> dispositivos de acompañamiento en el ingreso a la primera etapa del ciclo básico, a través de espacios para el aprendizaje de herramientas que contribuyan a la apropiación de la experiencia escolar en la secundaria.

---

  - Fortalecer estrategias de aceleración y/ formatos específicos de escolarización para: alumnos con sobre edad, trabajadores, madres y padres adolescentes, población migrantes con discapacidades transitorias o permanentes, entre otros

---

  - Organizar dispositivos específicos de apoyo para los estudiantes con dificultades, paralelamente a la cursada de las clases comunes

---

  - Fortalecer la expansión de las estrategias para la finalización de la escuela secundaria
- 

Los cambios en la institucionalidad que se proponen no están centrados en un diseño pedagógico alternativo sino que se trata de tutelar y amoldar la propuesta tradicional a las características socio-culturales de los alumnos a los que se está incluyendo. Desde esta perspectiva, se trata de alumnos que no alcanzan por sí mismos, que no pueden solos, que no tienen los mismos recursos simbólicos y que, por lo tanto, requieren más acompañamiento, más clases y adaptación de las evaluaciones a sus posibilidades.

354

Si bien el diagnóstico identifica problemas en la institución escolar y en sus referencias culturales para poder acoger a todos los alumnos, a la hora de plantear cambios éstos están centrados únicamente en la implementación de estrategias de tutela, acompañamiento y flexibilización de las evaluaciones que, lejos de transformar la propuesta pedagógica tradicional, confirman su vigencia a través de una red de apoyos para que los alumnos puedan transitarla.

La propuesta de este periodo, se hace eco de las exigencias que sobre la escuela proyecta el cambio de la cultura en estas últimas décadas. El cambio cultural se piensa como cambio en las tecnologías y, fundamentalmente, como resultante de la aparición de la computadora y de la conexión a internet. La política en esta dimensión, está centrada en la distribución de computadoras, en el achicamiento de la brecha digital y en la capacitación en el aprendizaje técnico, por parte de docente y alumnos, para el uso de las TIC.

#### **4. Las dinámicas del sistema**

En la confluencia de los factores estructurales, las propuestas políticas y los intereses y demandas de los diferentes grupos, se constituyen dinámicas que caracterizan al nivel en este periodo y que marcan continuidades que atraviesan las gestiones, aunque estas las re-significan a través de discursos y prácticas. A nuestro entender, hay dos procesos que ya estaban presentes en el momento de la apertura democrática y que se despliegan con diferentes ritmos a lo largo del periodo. El primero y más obvio es el de la expansión de la matrícula que, a su vez, va acompañado

5 Se trata de un programa nacional que financia proyectos de mejora educativa propuestos por las instituciones.

por un segundo movimiento, que consiste en la diferenciación de las instituciones en relación con los públicos que atiende, que nosotros hemos caracterizado con el concepto de fragmentación (Tiramonti, 2010) y otros autores la nombran como segmentación (Braslavsky, 1985) o segregación de las poblaciones que son atendidas (Veleda 2005).

#### 4.1. La expansión del nivel medio

Las tres administraciones que se sucedieron en el poder en la Argentina durante este período, desarrollaron políticas explícitas destinadas a ampliar la matrícula del nivel, aunque los impactos han sido diferentes.

En el primer período de la democracia, cuya administración estuvo a cargo del radicalismo, hubo un pico de crecimiento de las matrículas resultante natural de la apertura democrática y de una política de aumento de la oferta escolar a través de la creación de nuevas escuelas (las tasas netas pasan del 42,2% en 1980 al 59,3% en 1991). Como mencionamos anteriormente, en ese período se anularon también los exámenes para el ingreso a las escuelas medias, ya que fueron considerados un mecanismo destinado a distribuir a la población estudiantil según su origen social en instituciones de diferente prestigio. Los exámenes fueron remplazados en casi todas las instituciones por el sistema de sorteo, aunque todavía existen escuelas que mantienen el examen como mecanismo de selección para el ingreso<sup>6</sup>. Investigaciones posteriores a este cambio mostraron que más allá de estos mecanismos formales, las instituciones ponen en movimiento una serie de estrategias informales destinadas a seleccionar negativamente a aquella población que no corresponde al sector socio-cultural que la institución considera que le corresponde (Filmus y Braslavsky, 1985). En una investigación más reciente, Martínez, Villa y Seoane (2009) identifican un proceso de selección de doble vía según el cual las familias eligen a las escuelas y éstas, a su vez eligen a las familias, lo que marca que los procesos de selección van más allá de la existencia o ausencia de exámenes<sup>7</sup>. La tesis de Emilia di Piero comprueba el mismo proceso en las escuelas dependientes de la Universidad Nacional de la Plata (Di Piero, 2014).

355

En los años 90 la Argentina, como todos los países de la región, se embarcó en una reforma educativa que, en el caso nacional, tuvo pretensiones refundantes. En esos años, se modificó la estructura académica del sistema educativo y se aumentaron los años de escolarización obligatoria que incluyó un año de nivel inicial (sala de 5 años) y la Educación General Básica de nueve años dividida en tres ciclos de tres años cada uno. El tercer ciclo, que fue implementado de modo muy diverso por las diferentes jurisdicciones<sup>8</sup>, generó cierta desestructuración del sistema, a la vez que tuvo un impacto favorable en la prolongación del tiempo de escolarización de la población y en la inclusión de nuevos sectores sociales en los niveles medios de la educación. Hasta ese momento el sistema tenía una educación primaria de siete años y una secundaria de seis años. En el pasaje de primaria a secundaria había una importante pérdida de alumnos. Algunas jurisdicciones, como la provincia de Buenos Aires que escolariza al 37% de la población, articularon el tercer ciclo a la escuela primaria y generaron una continuidad entre los tres ciclos de la Educación General Básica que permitió un aumento significativo en las matrículas escolares de ese nivel educativo, pasando de una asistencia del 59,3% en 1990 al 79,1% en el año 2000).

6 Se trata de algunas escuelas dependientes de las universidades nacionales, aunque no todas las escuelas dependientes de las universidades tienen examen de ingreso.

7 En el mismo período se anularon los exámenes de ingreso a la universidad. Se construyó así una correspondencia entre democratización y abolición de la comprobación del mérito, que puede ser considerado un rasgo característico de la cultura nacional (Terán, 2002).

8 Algunas jurisdicciones no aplicaron la reforma, fue el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que mantuvo la estructura anterior de 7 años de primaria y 5 de secundaria. La provincia de Córdoba hizo su propia reforma y estableció una estructura de 6 años de primaria y 6 de secundaria. Del mismo modo, se construyeron diferentes articulaciones entre el tercer ciclo y los ciclos inferiores o superiores y entre instituciones de diferente sector de gestión (estatales o privadas).

En el año 2006 se dictó una nueva Ley Nacional de Educación que estableció la obligatoriedad para todo el nivel secundario. A pesar de la prescripción legislativa, el crecimiento de la matrícula ha sido lento. Posiblemente porque los grupos que resta incorporar provienen de sectores socio-económicos muy rezagados y con dificultades para ser incorporados a una propuesta de escolarización como la descripta.

Aunque persisten tasas altas de abandono escolar (según datos de la DINIECE para el año 2010 la tasa de egreso del nivel era del 42%<sup>9</sup>), el porcentaje de la población entre 19 y 22 años que ha completado la escuela secundaria ha crecido en más de 20 puntos entre los años 1985 y 2010.

*Porcentaje de población entre 19 y 22 años con secundaria completa según año*

Años	Secundario completo
1955	24,5
1965	31,6
1975	43,2
1985	49,0
1995	54,3
2005	63,5
2010	59,7
2013	60,6

Fuente: SITEAL en base a datos de EPH-INDEC

Años 2010 y 2013 elaboración propia en base a datos de EPH-INDEC Procesado con Redatam+SP

Nota: secundaria completa implica que finalizaron el nivel, independientemente de que haya sido el último nivel alcanzado o sigan estudiando

356

Las estadísticas muestran también un avance significativo en el achicamiento de la brecha de acceso entre los diferentes quintiles de ingreso. Como puede observarse en el siguiente cuadro, las distancias entre el quintil más bajo y el más alto han disminuido casi a la mitad.

*Argentina. Tasas netas de escolarización secundaria por quintiles de ingreso equivalentes según año.*

Años	Quintiles de ingreso equivalente					
	Total	1	2	3	4	5
1980	64,0	36,1	37,5	58,2	64,8	74,8
1992	64,5	49,8	64,0	69,9	88,1	85,3
2000	81,3	68,5	76,9	86,9	92,2	96,6
2010	84,4	77,2	84,2	86,5	91,2	95,8

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas Permanentes de Hogares, INDEC.

## 5.2. Diferenciación/ segmentación y fragmentación de la educación

Esta dinámica de inclusión ha sido acompañada por un proceso de diferenciación de los circuitos y espacios escolares en los que se van incorporando los sectores emergentes a la educación. De esta manera, el sistema incluye pero no por esto anula las distancias relativas entre los grupos sociales. Todos pueden ir a la escuela pero, sin embargo, no todos van a la misma escuela.

<sup>9</sup> La tasa de egreso refiere al porcentaje de alumnos de una cohorte que culminan su escolarización. Se incluyen aquellos estudiantes que egresan habiendo repetido en su trayectoria.

El primer estudio que en la Argentina investigó la configuración de la desigualdad en el campo de la educación fue el que estuvo a cargo de Cecilia Braslavsky. Los resultados de sus investigaciones se publicaron en un texto ya clásico de la literatura educativa que se denominó “La discriminación Educativa”. En él, Braslavsky planteaba la tesis de la segmentación del sistema educativo, según la cual el campo de las instituciones educativas no es homogéneo, sino que está diferenciado en segmentos que se corresponden con la pertenencias socio-económicas de los alumnos que cada uno de estos segmentos atiende. De modo que, a medida que la pertenencia del alumnado sube en la escala social, sube también el prestigio de las escuelas a las que concurre y, por supuesto, a la inversa.

Desde esta perspectiva estructuralista, propia del momento en que genera su producción, la autora hace un aporte a la conceptualización de la desigualdad que enriqueció y complejizó los análisis nacionales. En un periodo más reciente numerosos trabajos han marcado las prácticas selectivas tanto de las instituciones como de los grupos familiares, que dan continuidad en el campo educativo a tendencias de diferenciación y segregación ya instaladas en la sociedad (Veleda, 2005; Martínez, Villa y Seoane, 2009).

En la misma línea se inscribe el estudio de Gabriel Kessler (2002) que introduce el concepto de fragmentación educativa para dar cuenta de las diferencias existentes entre las instituciones que atienden a diferentes sectores socio-económicos. En esta dirección el Grupo Viernes, radicado en la FLACSO, realizó un aporte interesante en el análisis de la condición fragmentada del sistema educativo nacional y en la conceptualización de este fenómeno que se diferencia claramente de las anteriores construcciones conceptuales.

En base a estos trabajos, la fragmentación es un proceso de diferenciación entre instituciones y poblaciones basado en una combinación de factores económicos y culturales, que hacen de cada fragmento un espacio organizado a partir de un eje o definición cultural que actúa como patrón socializador de los alumnos que allí concurren. Estas diferencias construyen mundos culturalmente muy diversos para los distintos grupos de alumnos y las distancias entre unos y otros no pueden ser medidas en términos de más o menos calidad o prestigio, más allá de que estos criterios puedan ser usados para una medición. Lo que diferencia a los fragmentos es un entramado cultural que articula modos de vida, concepciones del mundo, saberes, expectativas, aspiraciones y valores, que anticipan futuros muy distintos para aquellos que allí se forman. Por supuesto, estas diferencias encierran desigualdades que también van más allá de las posiciones sociales y económicas que sus integrantes ocupen en un futuro.

¿Cómo intervinieron las diferentes políticas en el proceso de fragmentación del sistema educativo?. Si bien no acompañamos la idea de la mano invisible del mercado, como constructora ingobernable de la fragmentación del campo educativo, no es aceptable tampoco la idea de que hay una articulación lineal entre determinadas políticas educativas y la fragmentación del sistema. La dinámica de fragmentación resulta, a nuestro criterio, de la incidencia que sobre el sistema educativo tiene, un movimiento del mismo sentido instalado en la sociedad que se potencia o se inhibe en su combinación con las específicas políticas que organizan el sector.

En este sentido, cabe destacar que, posiblemente por la histórica debilidad de la red de instituciones en nuestro país y especialmente de su Estado, a partir de los años 30 las familias han tenido mucha presencia en la construcción de circuitos educativos exclusivos para sus hijos, y/o han desarrollado estrategias de cierre social sobre las escuelas, aún estatales, a las que asisten sus hijos. Así, Victoria Gesaghi encuentra que, a lo largo del siglo XX, en diferentes momentos (en los años 20 o en los 70), algunas familias tradicionales disconformes con las prestaciones escolares tanto del estado como privadas (para aquellas épocas casi exclusivamente confesionales católicas) optaron por crear una serie de escuelas que según ellos se adaptaban mejor a sus expectativas y aspiraciones con relación a la escolarización de los hijos (Gesaghi, 2013).

Del mismo modo, las clases medias operaron hasta avanzados los años 80 sobre un grupo de escuelas públicas controlando el ingreso de otros sectores sociales a sus aulas. En algunos casos, los exámenes de ingreso fueron y son el mecanismo utilizado para concretar el control sobre el ingreso escolar mientras que, en otros casos, se desarrollan mecanismos no formales que comprometen la acción de la escuela y permiten una selección favorable en espacios supuestamente abiertos al conjunto de la población.

Las tendencias a la polarización de la estructura social argentina que se agravaron a partir de la segunda mitad de los años 90 y las dificultades de la escuela pública para generar respuestas escolares acorde con las exigencias de la época y para cohesionar los equipos docentes y proporcionar así un servicio educativo capaz de generar confianza en los sectores medios de la población, produjo una creciente retirada de este sector del espacio público y su refugio el sub circuito de escuelas privadas. Las tasas de flujo del subsector estatal al privado en estos últimos años, hacen suponer que lo público está crecientemente destinado a la escolarización de los sectores más vulnerables de la población.

De modo que el esfuerzo de incorporación de nuevos sectores sociales a la escuela media, está en manos, casi exclusivamente, del sector estatal (no obviamos mencionar la existencia de escuelas privadas y/o confesionales de bajos niveles de cuota que también trabajan con estos sectores), aunque de acuerdo a los datos estadísticos disponibles, este proceso de inclusión modificó poco el balance de las matrículas entre la dependencia estatal y privada, esta última pasó de representar el 30,7% en 1980 al 28,4% en el año 2013. ¿Cómo interpretar este dato?

El cuadro siguiente muestra el paulatino cambio en la composición de los sectores que asisten a la escuela estatal y a la privada de los alumnos pertenecientes al quintil 2, 3 y 4. El quintil 1 (el más desfavorecido en términos de ingresos corrientes) se mantiene en el sector privado, posiblemente porque carece de los recursos para acceder a las ofertas de la educación privada. El quintil 5, por el contrario, aumenta su participación en el sector estatal dada su posibilidad de acceder a las escuelas del Estado consideradas de elite como son las escuelas dependientes de las Universidades Nacionales.

*Argentina. Aglomerados urbanos. Porcentaje de asistencia al nivel secundario por sector de gestión según quintil de ingresos. Años 2006 y 2012*

2006

Quintiles	Estatal	Privado
Q1	87,0%	12,9%
Q2	74,7%	25,2%
Q3	64,9%	35,0%
Q4	50,0%	49,5%
Q5	33,8%	66,2%

2012

Quintiles	Estatal	Privado
Q1	87,4%	12,6%
Q2	72,7%	27,2%
Q3	58,1%	41,1%
Q4	45,5%	54,5%
Q5	37,2%	62,8%

Fuente: Elaboración propia sobre datos de la EPH 2006/2012, INDEC.

En este marco, desde mediados de los años 90 se comienzan a crear instituciones específicas para atender a “adolescentes en riesgo” (Juarros y Cappellacci, (s/f), ubicadas en distritos que carecían de escuelas públicas, o con una oferta institucional que no alcanzaba a satisfacer la demanda de las que habían producido la expulsión de esta población. Estas instituciones se proponen incorporar al nivel medio una población que nunca había asistido a ese nivel o que había sido expulsada del mismo. Las primeras de ellas se crearon en la Ciudad de Buenos Aires en el marco de la descentralización del sistema educativo (Escuelas EMEM). Posteriormente, con el mismo propósito de atender a adolescentes expulsados del sistema, en el año 2004 se crearon las llamadas Escuelas de Reingreso, que a diferencia de las anteriores, incluyeron interesantes cambios en la organización de la escuela tradicional.

La innovación más interesante, a nuestro criterio, es la introducción de trayectorias personalizadas que permiten que cada alumno diseñe su recorrido de acuerdo a sus posibilidades. Se abandona la exigencia de cursar en paralelo 12 o 13 disciplinas y recusarlas si no se aprueba el 80% de ellas. A su vez, organizan el espacio y el tiempo de trabajo de otro modo, introduciendo una serie de dispositivos curriculares y organizacionales (tutorías, talleres y clases de apoyo) que modifican las tradicionales formas de trabajo pedagógico. Estos cambios, sin embargo, no afectaron la estructura curricular basada en la división de disciplinas y con ello, las referencias culturales de la escuela moderna. Es importante señalar que en estas escuelas opera un proceso de selección y socialización de los directivos y docentes que ejerce una fuerte influencia en la construcción de la identidad profesional, elemento no menor para reflexionar sobre el gobierno de las instituciones.

Docentes y directivos son interpelados en su carácter de “militantes”. Se trata de una referencia que puede ser leída en clave política, pedagógica o social que, en definitiva, nombra un actor dispuesto a entregarse a su tarea apelando a un conjunto de recursos entre los que se destacan la voluntad de llevar adelante su cometido sin ahorrar esfuerzos. Se recupera cierta mística pedagógica que permite reeditar el sentido de las prácticas asociadas a enseñar a los grupos “vulnerables”. Se trata de una interpelación a la voluntad del docente, a su capacidad de “escucha” “paciencia” y de “comprensión” “de las específicas condiciones sociales de los alumnos, sin que medie una construcción pedagógica alternativa. El trabajo de campo no registró una problematización alrededor de la propuesta pedagógica, sino por el contrario la necesidad de su adaptación a un público que requiere una consideración especial.

Recientemente, el gobierno nacional lanzó un plan especial “el Plan Fines” destinado a mejorar la terminalidad de la educación primaria y secundaria que, en una primera etapa, fue destinado a jóvenes y adultos mayores de 18 años que terminaron de cursar, como alumnos regulares, el último año de la educación secundaria y adeudan materias. En una segunda etapa, el plan se extiende a aquellos adultos mayores de 18 años que no iniciaron o no terminaron de cursar la primaria o secundaria.

En el primer caso los alumnos reciben el apoyo de profesores y tutores para preparar las materias adeudadas. En el segundo caso, se cursan las materias adeudadas que se concentran en uno o dos días a la semana.

A estas dos experiencias reseñadas se les deben agregar otras muchas que de un modo u otro atienden a esta franja de la población. Entre ellas, cabe nombrar los bachilleratos populares instalados en muchos casos en fábricas recuperadas y gestionadas por los propios obreros o por diferentes ONG

La fragmentación del campo responde así a una dinámica de diferenciación en la que convergen factores culturales y socio-económicos que construyen distancias entre los fragmentos que resultan de las heterogéneas preferencias y las profundas desigualdades instaladas en la sociedad que se continúan y reproducen en el espacio educativo.

## **5. Conclusiones: luces y sombras en 30 años de democracia**

A lo largo de estos 30 años de democracia la educación se ha constituido en una “cuestión” muy problemática para todos los agentes que, de algún modo, están involucrados con esta institución y esto abarca funcionarios, expertos, directivos, docentes, alumnos y padres. Hay una permanente búsqueda de alternativas políticas destinadas a encontrar salidas superadoras. Lo hemos ejemplificado en detalle para el nivel secundario pero para cada nivel de enseñanza se podría pensar un derrotero equivalente.

A pesar de los cambios en las propuestas el sistema ha adquirido una dinámica de expansión y diferenciación que lo reconfigura permanentemente permitiendo, por un lado, la inclusión de nuevos sectores sociales a las aulas, al mismo tiempo que mantiene distancias y diferencias que reproducen situaciones de desigualdad aún no superadas.



## Bibliografía

BRASLAVSKY, Cecilia (1985). *La discriminación Educativa en Argentina*. Flacso/Gel, Buenos Aires

BRASLAVSKY, Cecilia (1986). *La transición democrática en la educación*. Centro de Estudios de Cultura y Sociedad, San Juan

BRASLAVSKY, Cecilia (1994). Una función para la escuela: formar sujetos activos en la construcción de su identidad y de la identidad nacional. En Filmus, Daniel (comp.) *Para qué sirve la escuela*. Tesis/Norma, Buenos Aires.

CASTEL, Robert (1997). *La metamorfosis de la cuestión social: Una crónica del salariado*. Paidós, Buenos Aires.

CEPAL/UNESCO(1992). *Educación y Conocimiento: Ejes de la transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile.

DE VEDIA, Martiano (2005). *La educación aún espera; a veinte años del congreso pedagógico*. Eudeba, Buenos Aires.

DI PIERO, Emilia (2014). *¿Mérito y azar? Nociones de justicia distributiva y selección soft: el caso de una escuela secundaria tradicional frente al mandato inclusor*. Tesis de Maestría, Flacso, Buenos Aires.

DÍAZ, Natalia (2009). *Proceso de estructuración y definición del curriculum para el ciclo básico de la escuela secundaria en la transición democrática argentina (1983-1989)*. Tesis de Maestría de la Universidad de San Andrés.

DUSCHATZKY, Silvia (1993). *Clasificación de las competencias educativas*. FLACSO, Buenos Aires

GESSAGHI, Victoria(2012). *Procesos de construcción de la desigualdad social: prácticas, representaciones y sentidos acerca de la educación de los sectores dominantes en la Argentina*.

KESSLER, Gabriel (2002). *La experiencia fragmentada: estudiantes y docentes en la escuela media de Buenos Aires*. IIPE/Unesco. Bs As.

MARTINEZ, María Elena, VILLA, Alicia y SEOANE, Viviana (2009). *Jóvenes, elección escolar y distinción social*. Ed Prometeo, Buenos Aires

ODSA (2013) *Observatorio de la deuda Social Argentina. Desajustes en el Desarrollo humano y Social(2010-2011-2012)* UCA. Buenos Aires.

TIRAMONTI, Guillermina (2010). *La escuela media: la identidad forzada*. En Tiramonti, G. (direct.) *Variaciones de la Forma escolar. Límites y posibilidades de la escuela media*. FLACSO/Homo Sapiens, Colección Pensar la Educación, Rosario

VELEDA, Cecilia (2005). *Efectos segregatorios de la oferta educativa*. Documento de trabajo N° 5. CIPPEC, Buenos Aires

# El Significado de “Política de Estado” en la Provincia de San Luis: El Caso de la Política de Educación Digital.

María Sol Caracciolo Vera

Lic. en Economía. Candidata al título de Magister en Políticas Públicas por el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Docente de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis.

Integrante Proyecto de Investigación “Análisis de Políticas Públicas” PROICO 51710.

e-mail: caracciolo@unsl.edu.ar

Eje temático: Estado, Política y Democracia

## Resumen

En la Provincia de San Luis numerosos programas y políticas se han intentado implementar en el ámbito educativo. Según ciertas investigaciones e indicadores que se mencionan en el trabajo, es dudoso que esas medidas hayan conducido a resultados tangibles. Pese a ello, el gobierno y en especial el poder ejecutivo, utiliza continuamente la expresión *política de estado*. Lo que contrasta por un lado con la falta de continuidad en las acciones y, por el otro, con la falta de consenso de los sectores sociales involucrados, en especial, la comunidad docente y el sector sindical. En este ensayo y desde la perspectiva teórica del análisis de la viabilidad política, propuesta por Arnold J. Meltsner y David J. Weber entre otros, se procura un análisis de ese desfasaje asumiendo el caso de la reciente intervención del estado provincial con relación a la introducción de las TICs en la educación. La cual, pese a numerosas críticas, ha comenzado a implementarse. Ello conduce al planteo de ciertos interrogantes ¿es viable esta política a largo plazo como política de estado? Una política de estado, que implica continuidad, y en un marco democrático de toma de decisiones ¿debería basarse en el consenso de amplios sectores sociales?

362

## 1. Antecedentes de la política

Varios autores analizan las políticas educativas de la provincia de San Luis, en especial las que tienen su origen en la década de los noventa, en el marco de la denominada Transformación Educativa. Las mismas significaron un quiebre respecto a la visión estado-centrista que dominaba la política pública hasta entonces. Las experiencias educativas que en ese entonces comenzaron a forjarse hasta la primera década de este siglo, como parte de la política educativa provincial, adquieren significado para el análisis de la política que nos ocupa, por cuanto existe un hilo conductor – aunque no necesariamente lógico– que nos permite entender algunas variables analizadas.

Se trata fundamentalmente, como señala Feldfeber (2003), de políticas que buscan redefinir el rol del Estado centrado en la evaluación del sistema, reformar la organización escolar, establecer nuevas formas de financiamiento educativo basadas en la demanda, nuevas formas de gestión: la autonomía de las escuelas y proyectos gestionados por organizaciones no estatales. Además, definir una nueva carrera docente basada en el mérito y, acompañando lo pedagógico y curricular, la modificación del régimen laboral docente<sup>1</sup>, uno de los factores comunes más controvertidos de las políticas de estos años, y que en este trabajo se convierte en un factor explicativo de la

<sup>1</sup> Reflejados en una serie de modificaciones al Estatuto Docente que rompieron en gran medida con el auto-regulado de la educación provincial.

viabilidad política a la que se hará referencia más adelante. Para Pelayes (2011) estas políticas representan una consolidación del traspaso de responsabilidades del Estado provincial hacia las escuelas y los docentes.

En este sentido, es posible mencionar algunos de los programas y políticas introducidos en el ámbito educativo en los últimos años: Escuelas Experimentales Autogestionadas (Escuelas 2001) antecedente más directo de las Escuelas Digitales<sup>2</sup>, Escuelas de Fondo Educativo Aplicado, Escuelas Experimentales Desconcentradas, Plan entre clases, Todos los chicos en la Red. A partir de 2010: Escuelas Digitales, Escuelas Bilingües digitales. Finalmente, en el marco de la educación para adultos: Plan 20-30, Plan de Inclusión educativa, entre otros.

Medrazza (2003),y Pelayes (2011) coinciden en analizar características estructurales de la política educativa de esta provincia, y entre ellas, la falta de continuidad en las políticas o programas educativos llevados a cabo por el gobierno provincial, reflejada en la notable cantidad de programas que se han venido sucediendo, de los cuales ninguno parece haber terminado de concretarse, o al menos con resultados tangibles para la sociedad, ya sea por la interrupción del programa, por la falta de interesados en el caso de las escuelas autogestionadas<sup>3</sup> o por la superposición con otros programas.

Por un lado, se observa que tal discontinuidad proviene del permanente reordenamiento de la instancia de conducción central educativa lo cual se materializa en primer lugar, en la corta permanencia de los ministros de la cartera educativa, y hasta en algunos casos, de la ausencia del titular de la misma, como es el caso concreto en el año 2010, año de sanción de la ley de “Escuela Pública Digital”.

Por otra parte, y derivado directamente de las iniciativas del ejecutivo, se incorporan de manera continua estos nuevos programas y modalidades educativas como una forma de seguir las tendencias internacionales, “experimentar”, o como señala Pelayes (2011), continuar a la vanguardia en la modernización del sistema educativo inscripta en el marco de la reforma del Estado.

Tal falta de continuidad, contrasta con el verticalismo y centralismo en la toma de decisiones gubernamentales, y la permanencia por más de 30 años de un mismo partido gobernante (con la continuidad de un mismo gobernador durante más de veinte años), características que bien podrían asociarse con la noción de estabilidad.

En línea con estas políticas, el Programa de Escuelas Públicas Digitales en vigencia desde el año 2011, que se presenta como abanderado de la política de introducción de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) en el ámbito educativo, es parte de la política educativa actual. Sin embargo tiene su correlato inmediato en políticas anteriores y en especial en la modalidad de las escuelas autogestionadas<sup>4</sup>. El mismo se describe a continuación.

---

2 Fuente: Entrevista a M. Cecilia Pipitone Jefa del Programa EPD.

3 Las escuelas autogestionadas se rigen por el modelo de las escuelas “chárter”, las cuales son gestionadas por Asociaciones Educativas (asociaciones civiles sin fines de lucro), cuya selección se hace a través de convocatorias públicas.

4 El Sistema de EPD incorpora legalmente para la gestión de las escuelas la modalidad del sistema autogestionado, sin embargo el mismo sólo se ha puesto en práctica en una de las escuelas.

## 2. Descripción de la política provincial de introducción de las TICs en la educación.

En Argentina desde la década de los ochenta, pero con mayor impulso a partir de los noventa, se van incorporando las TICs en la política educativa. Como corolario de la serie de iniciativas, se destacan los antecedentes normativos a nivel nacional, la Ley de Financiamiento Educativo (26.075) del 2005, que reconoce como una de las metas prioritarias de la inversión educativa la expansión de las TICs en los establecimientos educativos (art. 2, inc. g). La posterior sanción de la Ley de Educación Nacional (26.206) en 2006 que introduce a las TICs por primera vez dentro del marco normativo que regula el funcionamiento del sistema educativo nacional. Con ello, sobre todo a partir del Título VII- Educación, Nuevas Tecnologías y Medios de Comunicación, quedó establecida la importancia de la alfabetización digital y el acceso equitativo a las nuevas tecnologías dentro de las políticas educativas nacionales (Medrazza y Bilbao, 2010)

En este marco, la Provincia de San Luis es mencionada como caso de estudio por el fuerte impulso dado a la “política digital”, que durante varios años viene desarrollando. El programa de Escuela Pública Digital (EPD) forma parte de una estrategia de gobierno que abarca no sólo el ámbito educativo, sino también otros aspectos de la vida de los ciudadanos de la provincia y tiene entre sus objetivos generalizar el uso de las tecnologías de la información y comunicación, como herramienta clave para disminuir la *brecha digital*. En este sentido, se busca la inclusión digital en distintos ámbitos, es por ello que se crea la Agenda Digital, que incorpora como uno de sus ejes fundamentales al educativo y dentro del cual se inscribe la iniciativa en estudio.

En el marco del Programa Innovación Educativa y Escuela Pública Digital nace como acción dirigida específicamente al segmento educativo, el *Sistema de Escuela Pública Digital*, establecido así por la Ley que lo crea (ley N° II-0738) en el año 2010 y en su decreto reglamentario N° 1050-ME-2010. Consistente, tal como señala la ley, en un *sistema pedagógico educativo* que se caracteriza principalmente por la aplicación de “las tecnologías de la información y la comunicación para la construcción del aprendizaje” (art.1°). Estas escuelas conjuntamente con la escuela pública “tradicional”<sup>5</sup>, las privadas y las escuelas autogestionadas, vienen a completar el cuadro configurando el modelo educativo provincial.

El programa nace a instancias de una decisión política por parte del Poder Ejecutivo Provincial, en ese entonces a cargo de Alberto Rodríguez Saa. Participan en su armado, equipos técnicos contratados por la Universidad de la Punta (ULP), en ese momento a cargo de la Sra. Alicia Bañuelos como rectora, a los que se les derivó el proyecto (aparentemente) directamente desde el ejecutivo. Dentro de los equipos técnicos, que se encargaron del diseño del programa y de su implementación, se encuentra la actual jefa del Programa de EPD, María Cecilia Pipitone, quien previo a la promulgación de la ley, ya se encontraba haciendo capacitaciones para docentes en el uso de las TICs.

Tal como está plasmado en la ley N° II-0738, se considera beneficiarios en este sistema educativo a todos los habitantes de la provincia: niños, jóvenes y adultos que deban iniciar y completar sus estudios, lo que en realidad depende de la escuela que se trate ya que no todas abarcan todos los niveles. Por lo tanto, el sistema abarca tres niveles: la escuela digital para adultos (el primer segmento en iniciarse) y la escuela digital para los niveles inicial y primaria.

---

5 Se trata de diferenciar así a las escuelas públicas con el modelo convencional, de las otras modalidades que también son públicas.

El sistema se inicia en 2008 con el programa de entrega de computadoras a los niños de primaria, y con la propuesta de educación de adultos. En este sentido, el gobierno de la provincia y por intermedio de la ULP decide abrir las Escuelas Públicas Digitales para Adultos (EPDA), con el objetivo que adultos mayores de 18 años pudieran terminar ya sea la escuela primaria o la secundaria. Estas iniciativas derivan en 2013, en el Plan 20-30<sup>6</sup> de terminalidad educativa, el que es suplantado en 2014 por el Plan de Inclusión Educativa, en vigencia en la actualidad.

Para los otros dos niveles educativos, es decir, educación inicial y primaria, a partir de 2011 y hacia finales del 2014 el sistema ya contaba con 16 instituciones en diferentes localidades de la provincia, dando acceso a la educación a 770 alumnos lo que significa un 640% más que al inicio del programa en el año 2011<sup>7</sup>. Siempre para educación obligatoria (de 5 a 18 años) en todos los niveles: nivel inicial, primaria y secundario, inicial con sala de 5. Algunas de las escuelas rurales brindan también los mismos docentes educación de adultos<sup>8</sup>.

El modelo pedagógico en que se fundamenta el sistema se puede desdoblar en dos ejes: la educación personalizada y la educación no graduada.

En cuanto a la *personalización*, los siguientes párrafos permiten entender el concepto según la perspectiva planteada por la ULP: “...*Así se plantea un modelo pedagógico que permita generar estrategias a la medida de cada estudiante, de sus habilidades y sus intereses que permitan conectarlo con los objetivos del aprendizaje curricular y ofreciendo itinerarios personalizados*”.

365

Asimismo, la *personalización* se asienta en dos elementos fundamentales: el *modelo 1 a 1* y, el *diseño curricular por módulos*. El primero, en el caso de la provincia de San Luis se ha materializado en el Plan “Todos los chicos en la Red”, con la entrega de una computadora (netbook) para niños con software de apoyo escolar a todos los alumnos de primero a sexto grado de las escuelas primarias tanto públicas como privadas. El segundo, le brinda al alumno la posibilidad de abordar los contenidos desde diferentes caminos, con estrategias didácticas en tres niveles de desempeño, acorde a sus necesidades.

Por su parte, el sistema de *cursado no graduado* está pensado para que cada alumno recorra su propio itinerario académico de manera individualizada en función de sus necesidades y sus tiempos. Esto implica que el ciclo lectivo se extiende a todo el año de esta manera el alumno puede cursar en función de sus necesidades y, de ser necesario, profundizar su trabajo on-line a través de una plataforma e-learning.

Otra de las particularidades del sistema es que el uso de las TICs será *transversal* a todas las áreas del conocimiento impartidas, lo que significa que las mismas son trabajadas a través de la plataforma especial e-learning, Sakai, creada especialmente para estas escuelas.

En cuanto al modelo de gestión, la implementación, coordinación y financiación de dicho programa depende directamente de la ULP, una institución provincial, que junto con Ministerio

6 <http://www.plan2030.sanluis.gov.ar/>

7 Se comenzó impartiendo clases a 120 alumnos. Fuente: entrevista a María Cecilia Pipitone.

8 Fuente: entrevista a María Cecilia Pipitone

9 Documento preparado por la Universidad de la Punta. Escuela Pública Digital. Educación Inicial y Primaria.

del Progreso<sup>10</sup>, son los encargados de coordinar la política TIC en todo el territorio provincial y para los distintos ámbitos. En este escenario el Ministerio de Educación de la provincia queda prácticamente al margen de la logística y el diseño de la política. En este sentido Medrazza y Bilbao (2009), al evaluar la forma de coordinar y organizar este tipo de políticas, coinciden en que bajo esta perspectiva se concibe a las “políticas TIC” como políticas multidimensionales, en donde la educación es sólo uno –sin duda importante- de sus distintos pilares, como así lo demuestra el hecho que forme parte de una agenda más ambiciosa de incorporación de las TICs que comprende no sólo el aspecto educativo.

Los equipos de docentes que forman parte de las escuelas son seleccionados entre los miembros de un grupo que previamente ha sido capacitado de manera intensiva en la ULP. La modalidad de trabajo que mantienen es diferente a la de las escuelas tradicionales, dado que deben repartir sus horas entre trabajo frente a alumnos y capacitaciones, las cuáles se dan de manera continua en el establecimiento educativo y en reuniones sistemáticas con un asesor especialista de cada área. Las mismas se complementan con capacitaciones impartidas en la ULP principalmente en relación con la educación y las TICs. Según la jefa del programa, la dinámica del sistema de estas escuelas y el ritmo de los nuevos avances de las TICs, herramientas principales de la construcción de los contenidos pedagógicos, exige a los docentes estar permanentemente en capacitación.

En línea con lo anterior, existe una tarea para generar perfiles de docentes muy específicos, es por eso que son muy selectivos a la hora de su elección. No cualquier docente puede impartir clases en este sistema, sino que previamente debe haber cumplido con las capacitaciones y tener el perfil requerido por la ULP. Esto puede ser una de las razones por las cuáles son pocos docentes que se reparten las clases en distintas escuelas, es decir, van rotando.

366

Pese a tratarse de escuelas “públicas” y financiadas con recursos públicos, los docentes de las EPD se encuentran fuera de los convenios colectivos de trabajo de los docentes de escuelas públicas provinciales y docentes privados<sup>11</sup>, se rigen en su relación laboral por el régimen de los empleados de comercio<sup>12</sup>. En este sentido, desde la jefatura del programa se defiende la modalidad de contratación de los docentes, los que no están designados por la Junta Docente de la provincia, sino que son directamente contratados por la ULP. Este tipo de relación Estado- docentes responde a una modalidad que ya se implementara con programas anteriores bajo el modelo de las escuelas experimentales autogestionadas.

### 3. El análisis de la viabilidad política

*“El desarrollo depende no tanto de seleccionar políticas acertadas desde un punto de vista técnico, sino más bien de negociarlas, aprobarlas y ejecutarlas de una forma conducente a su supervivencia política y su aplicación efectiva” (Tomassi, Stein y otros, BID, pp 289)*

La corrección técnica de las propuestas de política pública ha demostrado ser una condición necesaria pero no suficiente para el éxito de una política, que en definitiva, es el resultado buscado siempre y cuando no medien incentivos perversos que puedan desviar las intenciones de quienes están en ámbitos o posiciones para elaborar las propuestas de políticas.

10 El caso de la provincia de San Luis es similar al uruguayo, donde la política no se limita al sistema educativo, por lo que no es necesariamente coordinada desde el Ministerio de Educación (Medraza, Bilbao; 2009)

11 Ley 5648 del estatuto del personal docente, que regula a docentes públicos y privados.

12 Entrevista a Miguel Melo, representante del Sindicato Argentino de Docentes Privados (SADOP).

En este apartado se retoma un enfoque teórico-metodológico del estudio de la viabilidad política, que cobra plena vigencia pese a tener sus orígenes en las últimas décadas del siglo pasado. El mismo aborda la problemática del análisis de las políticas públicas desde una óptica política e institucional, mucho menos estudiada que un abordaje económico- instrumental, y sin embargo, que resulta indispensable para comprender y evaluar las posibilidades de éxito de las políticas públicas. Este modelo propone indagar sobre el proceso que deriva en la adopción de las políticas públicas en base a evaluar las interacciones entre los actores y las características que subyacen, en lugar de concentrarse en el contenido o el resultado de las mismas.

Uno de los primeros politólogos en tratar directamente la cuestión de cómo los analistas políticos pueden predecir e influenciar este tipo de factibilidad de las propuestas de políticas públicas, fue Arnold Meltsner<sup>13</sup>, quien propuso este tipo de estudios como complemento a los necesarios análisis de eficiencia económica. Este autor planteaba que más allá del problema de política, lo que hay que analizar con cuidado y detenimiento es el entorno y los aspectos ideológicos y valorativos que sustentan un sistema político determinado.

Como señala Melstner (1972), un error común del análisis de políticas públicas por parte de las agencias gubernamentales, es no tener en cuenta las implicancias políticas en los procesos de construcción de la política pública. El análisis mismo debe llevar a la adopción de políticas que puedan ser implementadas y “el estudio de la viabilidad política es una de las formas de unir la brecha que hay entre lo deseable y lo posible”. Y señala, la importancia de la investigación o búsqueda “anticipatoria” refiriéndose a lo que supone entender y prever las posibles implicancias políticas de las distintas alternativas disponibles. Para lo cual sugiere una serie de categorías que sirven de marco conceptual para el análisis: el espacio de la política, el área de acción de la política (comprendida en la anterior), actores, motivaciones, creencias, recursos, sitios, intercambios. Las que a grandes rasgos implicarían tratar de especificar el ambiente político relevante para el problema de política pública, a través de la construcción de distintos escenarios.

367

Por su parte Tomassi, Stein y otros (2006) en un enfoque más actual proponen plantear el análisis de las políticas públicas de Latinoamérica considerando como variable dependiente a la viabilidad de una política pública y como variables independientes o explicativas, las categorías del tipo de las trabajadas por Meltsner.

Webber (1986) coincidiendo con el análisis precedente, afirma que el análisis de la factibilidad política de una propuesta puede proveer una mirada al interior de la naturaleza del proceso de política, así como permite identificar el criterio o los criterios que deben seguirse para lograr que una alternativa sea exitosa. En este sentido, añade la posibilidad de que perdure en el tiempo en el caso de aquellas políticas cuya temporalidad tiene un significado relacionado no sólo con el éxito sino sustantivamente con la calidad, como es el caso de las políticas educativas.

En el momento en que el analista transforma la imagen estática de los escenarios - donde se observan las diversas variables explicativas- en un análisis dinámico al hacer sus predicciones, no sólo se analiza la efectividad de los actores sino que, más importante, se identifican las posibles *áreas de consenso* político y de *conflicto* es decir aquellas donde se deberá trabajar para diseñar una propuesta de política que pueda alcanzar el requisito del apoyo político. (Meltsner, 1972:

13 “Political Feasibility and Policy Analysis” Public Administration Review, Vol 32, nro 6, 1972, pp 859-67

863). Siguiendo esta línea de pensamiento, incorporar en el proceso de toma de decisiones el *análisis de viabilidad o factibilidad política*, aumenta las posibilidades de lograr el consenso en la construcción de alternativas de políticas.

Puede resultar utópico hablar de consenso en la construcción de políticas públicas, si nos remitimos a la acepción canónica de la palabra: unanimidad; asegura Llach (2010) por cuanto el disenso y el conflicto son inherentes a toda organización social y más aún en la construcción de políticas públicas. Pero pensando en términos prácticos, en la historia argentina se registran numerosos casos de acuerdos<sup>14</sup> entre los principales grupos políticos y sociales que resultaron en políticas de Estado perdurables<sup>15</sup>. Aquí se introduce la noción de *Política de Estado* como un objetivo permanentemente buscado pero no siempre alcanzado en el ámbito político, o más concretamente, en el de la política pública.

Una definición posible de las “Políticas de Estado” es la que presenta Mizrahi (s/f)<sup>16</sup>:

*“Son acuerdos estratégicos que se adoptan por consenso de las fuerzas políticas significativas de un país, una provincia o una localidad, para asegurar que ciertas líneas de acción se mantendrán más allá de los circunstanciales cambios que pudieran sucederse en la conducción política de un país, provincia o municipalidad. De este modo se establece un compromiso público de sostener en el tiempo esfuerzos considerados estratégicos y que, como tales, no se somete a los vaivenes de los humores políticos de cada elección”.* Mizrahi, Roberto

En este mismo sentido Stein, Tomassi y otros (2006) encuentran que en entornos políticos que facilitan los acuerdos cooperativos de tipo intertemporal, tiende a ser mejor la calidad de las políticas públicas, éstas resultan menos sensibles a los shocks políticos y se adaptan mejor a las cambiantes condiciones económicas y sociales.

368

No obstante, también nos encontramos con la posibilidad de que haya políticas, que pese a no haber logrado el consenso o los acuerdos de sectores políticos clave, han logrado introducirse en la agenda del gobierno e incluso han comenzado a implementarse<sup>17</sup>. Esto abre la puerta para varios interrogantes ¿Es necesario el consenso para llevar a cabo una política pública? ¿Qué consecuencias puede tener la falta de consenso para los resultados de la política? ¿Hay forma de mejorar o aumentar la posibilidad de consenso, con un análisis de factibilidad política? ¿Es viable una política sin consenso como política de Estado? Hay que entender que una política de Estado, que implica continuidad, debería basarse en el consenso de amplios sectores sociales, en un marco democrático de toma de decisiones, de lo contrario cualquier cambio de las reglas de juego políticas debilita y condiciona la estabilidad y la viabilidad a largo plazo de una política pública.

14 Los acuerdos no necesariamente implican unanimidad, por ello el autor habla de ello en lugar de referirse a consensos.

15 Ver Llach, Juan José (2010).

16 Ibid.

17 En el caso de la provincia de San Luis, la modalidad de intervención del estado provincial en relación a la introducción de las TICs en la educación ha sido objeto de numerosas críticas por parte de distintos sectores sociales, lo que ha llevado a cuestionar el origen mismo de la política reflejado en la manera en que la misma fue introducida en la agenda gubernamental, es decir, sin discusión y menos sin consenso por parte de los actores relevantes.



Como bien señala Llach (2010), la historia de Argentina está plagada también de desacuerdos que se fueron profundizando, y aunque ocultos ocasionalmente por “fuertes liderazgos de turno”, no han terminado de ser resueltos. Esto, argumenta el autor, ha sido una de las causas del retraso de nuestro país no sólo en términos económicos, sino también sociales y políticos.

Asimismo, para entender la dificultad o no de introducir determinados cambios es preciso comprender quiénes son los actores principales, sus preferencias, alineación de intereses y horizontes temporales, y por ende las posibilidades de conflictos o acuerdos, así como los ambientes o entornos en los que se dan estas políticas. Es por ello que se afirma la necesidad del análisis de la viabilidad política, como una instancia clave para llegar a políticas públicas eficaces no sólo a corto sino también y fundamentalmente a largo plazo, en el sentido de políticas que puedan alcanzar los objetivos originalmente planteados.

Para ello se sugiere como metodología abordar el análisis de la política de introducción de las TICs en la educación en la provincia de San Luis a partir de la explicación de dos variables:

1) La *viabilidad o factibilidad política* como producto de la construcción de consensos o de acuerdos los cuáles a su vez pueden enfocarse desde dos puntos de vista:

- Acuerdos o desacuerdos sobre los fines u objetivos de la propuesta de política
- Acuerdos o desacuerdos sobre los medios o instrumentos de la propuesta de política, en busca de algún criterio de racionalidad instrumental.

2) A lo que se añade la *variable estabilidad* de la política pública educativa como requisito de las políticas de Estado y a la que se entiende, como producto de políticas públicas viables políticamente.

#### **4. La factibilidad política del sistema de Escuelas Públicas Digitales**

En primer lugar se hace una breve mención a algunas de las características más importantes del entorno político relevante así como de los actores que participaron (o siguen participando) y los que no pero que deberían haberlo hecho, en el diseño y la formulación de la política por la que se instaura el sistema de las EPD en 2010.

Sobre el *contexto* que rodea la política concreta se observan fenómenos estructurales entorno a la iniciativa del sistema de EPD, constituyéndose a nuestro entender en factores que frenan el apoyo a la iniciativa:

- Las relaciones entre el poder ejecutivo provincial y el legislativo caracterizadas por el verticalismo (modelo de arriba hacia abajo de construcción de políticas públicas) y centralización en la toma de decisiones y evaluación de las actividades, en donde la participación de pocos actores denota la concentración del poder entorno a la figura del gobernador y la reducida autonomía de las partes.
- Derivado de lo anterior, limitada capacidad de la Legislatura para constituirse en un ámbito propicio para el debate.
- La discontinuidad en las políticas educativas pese a la continuidad del gobernador durante más de veinte años y del mismo partido gobernante desde hace más de 30 años.

- Débil estructura de las burocracias educacionales y gremiales: gremios poco fuertes y descentralizados. Derechos de los docentes paulatinamente vulnerados con las sucesivas modificaciones del Estatuto Docente (Según la propia mirada de los actores).
- Relación Estado-docentes en permanente enfrentamiento.
- Independencia de las políticas educativas provinciales respecto de los lineamientos del gobierno nacional, lo que responde en gran medida a una sólida posición fiscal de la provincia, y a la búsqueda de una identidad puntana como una “provincia independiente”.
- El grado en que están organizados los apoderados, las ONGs y las comunidades locales y su efectividad en el marco de la política nacional y local, y como la operación partidista invade la operación cotidiana de tales organizaciones.
- La complejidad de los aspectos normativos que enmarcan las políticas educativas, en este sentido, la falta de prolijidad técnica-normativa.

En cuanto a los actores relevantes en la formulación de la política y sus atributos:

**Poder Ejecutivo:** con la figura central del Gdor. Alberto Rodríguez Saa como impulsor directo de la política a la que le otorga especial significado, mediante la inclusión en la Constitución provincial del derecho a la inclusión digital<sup>18</sup>, así como también a través de reafirmar el carácter de Política de Estado tanto en los discursos de inicio de sesiones de la Legislatura como en diversas declaraciones<sup>19</sup>. **Partidos de la oposición:** En minoría y por lo tanto sin poder sustancial para discutir las políticas públicas impulsadas por el ejecutivo. En este caso, y según la queja de los diputados opositores, ni siquiera se le dio la oportunidad de revisar el proyecto de ley que se puso a votación. No se le dio injerencia a la Comisión de Educación en el cual tenían participación algunos diputados de la oposición.

370

**Ministerio de Educación provincial:** organismo que en el caso de las escuelas (públicas y privadas bajo el sistema tradicional) fija los contenidos del sistema, los organiza y otorga legalidad a los títulos. En el caso de las EPD tiene un rol tangencial ya que la mayor parte de estas funciones son asumidas por la ULP. Al momento de sanción de la Ley no existía Ministerio de Educación.

**Universidad de la Punta:** institución provincial. No sólo tuvo participación a través de sus miembros en el diseño de la política sino que, la coordina, la gestiona, y financia (a través de su presupuesto) y evalúa el sistema de EPD. Tiene una importancia significativa en el presupuesto provincial. A la fecha no se encuentra acreditada por la CONEAU.

**Ministerio del Progreso:** que coordinó sus acciones en conjunto con la ULP, en el marco de la Agenda Digital.

18 Diario la República 22 sept 2013.

19 Continuando en esta línea de discurso el gobernador actual (del mismo partido político).

**Fundación Gobierno y Sociedad:** que si bien no intervino de manera directa el diseño de esta política, brindó los fundamentos ideológicos de la política que es su antecedente directo: las escuelas autogestionadas (proyecto Escuelas 2001).

**Docentes:** el sistema de EPD viene a reforzar la relación de enfrentamiento con el gobierno provincial. Por un lado consideran un agravio la falta de convocatoria por parte del gobierno para sumar sus propuestas al nuevo programa y por el otro través de la ley N° II-0738 el sector considera que nuevamente se vulneran sus derechos como docentes.

**Gremios docentes:** Pese a mostrarse unidos como fuerza opositora en 2010, se encuentran debilitados para contrarrestar cualquier intento de soslayar el rol docente al momento de evaluar y participar en la discusión por el nuevo programa y la nueva ley que se pretendía instaurar. (De hecho esto se refleja en el resultado en las negociaciones).

Para evaluar La *viabilidad o factibilidad política* desde el punto de vista de la construcción de consensos o acuerdos. En primer lugar se definen los objetivos de la política en estudio, por razones prácticas sólo se hará referencia a los objetivos explícitos de la política, lo cual no significa que no pueda haber objetivos implícitos<sup>20</sup> no menos importantes. Y en segundo lugar, definir el instrumento que se trata simplemente del Programa de EPD la política que hemos venido describiendo

a. **Objetivos o fines de Política** (explícitos) que se desprenden de las distintas normativas:

- **Inclusión digital**, como medio para la inclusión educativa y por ende reducción de la **brecha tecnológica**.
- Mejora de la **calidad educativa**.

b. **Medio o instrumento:** las Escuelas Públicas Digitales que incorporan de manera transversal las TICs en todos los contenidos curriculares.

A partir de un análisis de diversas fuentes<sup>21</sup>, así como de distintas entrevistas a actores clave se pudo determinar la participación (o no) de distintos actores en las etapas de la formulación de política. Al respecto se detectaron puntos de conflicto o controversia tanto sobre los objetivos como sobre los instrumentos.

Sobre estos es preciso distinguir dos situaciones. En primer lugar el caso de la controversia planteada en el ámbito legislativo por parte de los partidos opositores (como minoría), por la cual se aprobó la ley sin alcanzar el consenso. En segundo lugar el punto de conflicto que a nuestro entender es el más relevante para entender la falta de viabilidad política, es el que se genera entre los docentes y el ejecutivo, con los cuales ni siquiera puede decirse que no hubo consenso, ya que los sindicatos como representantes de los docentes fueron excluidos directamente de las conversaciones, en contra de lo que se había prometido desde el ejecutivo.

20 O podríamos llamar *objetivos políticos*, en contraposición a los *objetivos de política u operativos*

21 Periodísticas, diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, Mensaje de Apertura de Sesiones ordinarias de la Legislatura Provincial.

A continuación se enuncian los principales puntos de conflicto:

Sobre los objetivos:

- El sistema termina siendo discriminatorio, es decir ¿los que no estén en estas escuelas no van a alcanzar la excelencia? Difícilmente se puede alcanzar la inclusión digital, si se trata de sólo 16 establecimientos con un número reducido de bancos, lo cual responde a los conceptos de personalización y educación no graduada, que implican atender a un número reducido de alumnos.
- Falta de comprensión del lugar que debe ocupar la tecnología: no es sinónimo de calidad.

En cuanto a lo instrumental la controversia se planteó en:

- El refuerzo de la idea de “mercantilización de conocimiento” de la comercialización-privatización de la educación. Y de que ésta política significa una alianza gobierno-empresas tecnológicas y de comunicaciones.
- La falta de una evaluación de políticas alternativas o una mejora del sistema actual (o el sistema tradicional). Se trata de una modalidad que suplanta otras anteriores que no prosperaron.
- Las formas previstas de gestión: falta de definiciones en cuanto a los requisitos que deben cumplir los interesados que quieran abrir una escuela de este tipo.
- La legitimidad de los títulos expedidos por las escuelas, puesto que la ley N° II-0738 y su reglamentaria no sigue los lineamientos de la Ley Nacional ley 26.606, ni lo que establece el Consejo Federal de Educación. El sistema se encuentra al margen de lo establecido para los docentes del sistema tradicional
- La legitimidad de la ULP para evaluar a los docentes, para expedir los títulos y evaluar a los organismos interesados en gestionar las escuelas, al no ser una institución avalada por la CONEAU.
- La falta de participación en el diseño de la política de equipos interdisciplinarios (pedagogos, sociólogos, docentes) es decir, ausencia de especialistas. Esto incluye la falta de convocatoria a otros sectores: Ministerio de Educación Nacional, gremios docentes e instituciones docentes representativas como la Junta Docente.
- El lugar que se otorga a los docentes, como complemento de la tecnología y no al revés. De esto se deriva la precarización laboral: Se plantea la reducción de la planta docente entre otras cosas.
- El origen ideológico del proyecto: La transpolación de las ideas sin tener en cuenta las características de lugar dónde se aplica.
- El hecho de privilegiar a una institución provincial como la ULP a través de dotarla de un importante presupuesto.

2) A lo que se añade la *variable estabilidad* de la política pública educativa como requisito de las políticas de estado y a la que se entiende, como producto de políticas públicas viables políticamente.

La *inestabilidad* de la política a largo plazo se deriva de dos factores principales:

- El perfil específico que se requiere de los docentes, como lo planteara la jefa del programa, establece un límite real puesto que se requiere que los mismos superen las capacitaciones, pero asimismo deben aceptar las condiciones específicas en las que deben trabajar. Asimismo hay una limitación física de establecimientos escolares, ya que el sistema implica que sólo se aceptan pocos alumnos por escuela.

- Derivado de esto último la propia valoración de la *precarización laboral* que esta política implica para los docentes, explica que cada vez menos docentes estén dispuestos a aceptar tales condiciones de trabajo. A lo que se suma la renuencia propia de quienes no han sido convocados para ser partícipes de un cambio que los involucra directamente.

La falta de convocatoria a este sector clave, ha sido el punto principal a nuestro entender de la falta de viabilidad política de este programa, lo que condiciona sin duda su estabilidad a largo plazo.

## 5. Conclusiones.

A partir del enfoque-metodológico del *análisis de la viabilidad política* se propuso hacer un abordaje de la política educativa de la provincia de San Luis en referencia a la incorporación de las TICs en las aulas. Tomando como punto de partida la idea de *viabilidad política* como medio para alcanzar el fin de la construcción de Políticas de Estado, y en el entendimiento de que no todos los cambios en el ámbito de la educación son políticamente factibles pese serlo económicamente, se intentó demostrar que hay cambios que vale la pena efectuar que -al igual que otros sectores, pero en este quizás más- deberían sustentarse en procesos sólidos de construcción de políticas.

Pese a la pretensión del gobierno provincial de establecer una política de Estado, el proceso por el cual se llegó a su implementación, condiciona la posibilidad de éxito futuro, principalmente debido a la falta de consideración de la viabilidad política, la que presupone la existencia de un mínimo consenso o al menos acuerdo por parte de los actores clave, y en particular los docentes de la provincia, quienes debiéndose constituir en actores activos de la política, han resultado soslayados al punto de haber sido excluidos del proyecto.

## Bibliografía

**Feldbeder, Myriam (2003).** La Redefinición del Espacio Público: El Caso de las Escuelas Autogestionadas en Argentina. Educ. Soc. Campinas. Vol 24, n 84, p. 923-943. Disponible en <http://www.cedes.unicamp.br>

**Llach, Juan J. (con la colaboración de Eduardo Fracchia) (2010).** En busca de los acuerdos perdidos. Buenos Aires, IAE-Press y Editorial Temas.

**Medrazza, Florencia (2003).** Proyecto “las provincias educativas” Estudio Comparado sobre el Estado, el Poder y la Educación en las 24 provincias Argentinas. Provincia de San Luis. Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

**Medrazza, F. Bilbao, R. (2010).** Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación en educación Discusiones y opciones de política educativa. Centro de Implementación de Políticas Públicas Para el Equidad y el Crecimiento (CIPPEC).

**Meltsner, Arnold (1972).** Political Feasibility and Policy Analysis. Public Administration Review, Vol 32, nro 6, pp 859-67

**Pelays, Olga (2011).** Las Políticas Neoliberales en la Provincia de San Luis. “Reinvención” del Estado y de la educación. Revista Argonautas N° 1: 165 – 177.

**Tomassi, Stein y otros (2006).** La política de las Políticas Públicas. Progreso Económico y Social en Latinoamérica. Informe 2006. Banco interamericano de Desarrollo (BID).

374

**Weber, David J. (1986)** Analysing Political Feasibility: Political Scientist’ Unique Contribution to Policy Analysis. Policy Studies Journal. Volume 14, Issue 4, pages 545–553,

### Legislación consultada:

- Constitución de la Provincia de San Luis.
- Ley N° II-0738-2010. Escuela Pública Digital.
- D.R. 1050/2011. Escuela Pública Digital.
- Ley N° XIII-0755-2011. Enmienda de la constitución provincial que incorpora artículo 11 bis

# **El rol del estado argentino en la formación de los docentes universitarios en los años ´90**

Escudero, María Celeste  
Investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba,  
Docente de la Universidad Nacional de San Luis,  
Becaria posdoctoral CONICET.  
e-mail: celeste.escudero@gmail.com

Eje de trabajo: Estado, Política y Democracia

## **Resumen**

La política universitaria de los años ´90 estuvo reflejada por una perspectiva evaluativa por parte del Estado (Brunner, 1994; Krotsch, 2009). En materia de formación de docentes universitarios fue creado en 1993 el Programa Incentivo Docentes, un estímulo económico para los docentes que realizaran investigación científica, y un mayor impulso en la investigación provino porque las universidades en 1995 pudieron acceder a fondos económicos adicionales para la formación docente en posgrado a través del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECE).

Este trabajo busca conocer las implicancias de esta política no sólo cuantitativamente, docentes formados mediante FOMECE e insertados en el Programa Incentivo Docentes, sino también indagar sobre aspectos cualitativos, tales como los impactos o resultados de la implementación de esta política pública en términos de Ball (Miranda, 2011). Para ello se retomará información de mi tesis doctoral “Políticas de Financiamiento de las Universidades en los años ´90. El caso de FOMECE en la UNC “ y de la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).

Aunque en términos comparativos los docentes becados fueron pocos, destacaron en su elección la realización de doctorados, la conformación de nuevas carreras de posgrados y manifestaron problemas económicos para su inserción.

## **Introducción**

Los años 90 significaron un giro sustancial en las políticas públicas dirigidas a las universidades latinoamericanas, en particular las argentinas. Este cambio fue gestado a partir de una nueva concepción sobre el rol del Estado en el sector: un Estado que dejó su acción paternalista para convertirse en un evaluador de las actividades de esas instituciones.

Siguiendo a Brunner (1994) estas nuevas acciones estaban dirigidas a recomponer las relaciones entre la educación superior, la sociedad y el gobierno, cuyos ejes estaban centrados en la evaluación y el financiamiento, dejando de lado el control administrativo del Estado, propiciando la diversificación de las fuentes de financiamiento de las universidades y donde el Estado continúe financiando las instituciones pero estableciendo pautas, criterios y metas preestablecidos.

Bajo ese contexto nace el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) como parte integrante del Programa de Reforma de la Educación Superior Argentina (PRES) en 1995, un instrumento de financiamiento para las universidades que fue inédito. No sólo cómo innovación como mecanismos de asignación presupuestaria, ya que las universidades competían por acceder al financiamiento y además cofinanciaban los proyectos; sino que el destino de los proyectos era el mejoramiento de la enseñanza, un objetivo que no había sido financiado hasta ese momento con este tipo de mecanismo. Las mejoras en la enseñanza propuestas en los proyectos financiados por FOMECA atravesaban todos los niveles de enseñanza de las instituciones y estaba dirigido al mejoramiento tanto del grado y del posgrado, y en todas las disciplinas.

Sin embargo, ¿Qué podemos decir sobre los “resultados/efectos” de la formación docente mediante FOMECA? Este trabajo busca conocer las implicancias de esta política no sólo cuantitativamente, docentes formados mediante FOMECA e insertados en el Programa Incentivo Docentes, sino también indagar sobre aspectos cualitativos, tales como los impactos o resultados de la implementación de esta política, tomando como referencia la Universidad Nacional de Córdoba.

Para dar respuesta a ello, se toma como referencia teórica de la perspectiva analítica de “los ciclos de la política” (Policy Cycle Approach) formulado por el sociólogo inglés Stephen Ball, la dimensión micropolítica del *Contexto de los Efectos/Resultados* (Miranda, 2011). Nos concentramos en analizar la práctica de la política relacionando los orígenes del discurso, las intenciones que persigue, las racionalidades que subyacen y los cambios que persigue desde la ideología de la reforma de la universidad que sustentan las políticas nacionales y el solapamiento con los intereses y orientaciones de las políticas institucionales. El enfoque de análisis tiene una estructura mixta, que combina el análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

376

La estructura del trabajo cuenta con tres apartados. En el primero de ellos está descripta la perspectiva analítica y metodológica que será utilizada. Posteriormente en el segundo apartado se presenta el análisis cuantitativo y cualitativo de la información recabada. Y por último, en el tercer apartado están esbozadas las consideraciones finales.

## **I. Los Resultados y los Efectos de las Políticas Públicas**

La relación universidad, Estado y sociedad tanto en los países industrializados o en vías de, experimentó a partir de los años '80 diversos y profundos cambios. Siguiendo a Brunner (1994) estas nuevas acciones estaban dirigidas a recomponer las relaciones entre la educación superior, la sociedad y el gobierno, cuyos ejes estaban centrados en la evaluación y el financiamiento, dejando de lado el control administrativo del Estado, propiciando la diversificación de las fuentes de financiamiento de las universidades y donde el Estado continúe financiando las instituciones pero estableciendo pautas, criterios y metas preestablecidos.

Por su parte, Pedro Krotsch (2004) señala tres factores que incidieron en la crisis de la relación histórica universidad, Estado y sociedad. Identifica primero el proceso de masificación de la matrícula con su consecuente expansión institucional y diversificación de los sistemas de educación superior; segundo señala la crisis fiscal, el cuestionamiento del Estado de Bienestar y las reformas



del Estado; y por último, identifica el: “destino de los egresados deja de ser el sector público para ser reemplazado potencialmente por el sector privado” (p.153).

Mientras que organismos internacionales como la CEPAL (1992), el Banco Mundial (1995) y la UNESCO (1995) enfatizaron el cuestionamiento sobre la calidad de la enseñanza y la gestión del sector universitario, como resultado de la rápida expansión cuantitativa de la matrícula y de la diversificación institucional que traía aparejada la desarticulación como sistema.

Como respuesta a la crisis de los sistemas, los gobiernos implementaron un conjunto de estrategias de reformas buscando impulsar la competitividad y diferenciación de las instituciones, tomando como eje el financiamiento público ligado a compromisos de calidad y eficiencia. De esta manera el Estado asume un rol de orientación de los sistemas universitarios en vez de intervención directa, promoviendo una preocupación más específica por el contexto productivo, la calidad y la eficiencia, a partir de una mayor responsabilización (*accountability*) en el uso de los recursos públicos (Cox, 1993; Brunner, 1994; Neave, 1994; Trow, 1998).

Bajo este contexto, el Estado Argentino comienza a implementar cambios en su política de financiamiento universitaria. Hasta entonces, la asignación presupuestaria corría la suerte de una acción benevolente del Estado con las universidades en la transferencia de las partidas presupuestarias, lo que comenzó modificarse a partir del presupuesto de 1992 con la asignación en bloque. Para 1995 la Secretaría de Políticas Universitarias, dependiente del Ministerio de Educación de la Nación, creó el Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES), a través de una operación crediticia con el Banco Mundial. El programa consistía, por un lado en el diseño de un conjunto de programas de fortalecimiento institucional en diversas áreas del sector universitario, tales como: la “Red de Intercomunicación Universitaria” (RIU), el “Fortalecimiento Institucional” (FOI), los “Sistemas de Información Universitaria” (SIU), la “Asignación de Recursos” (AR), y la creación de la “Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria” (CONEAU); y por otro lado, se buscaba fomentar específicamente la calidad de la enseñanza a través del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMECA) (Abeledo & Curcio, 2003; Abeledo & Obeide, 2003).

377

De esta manera FOMECA constituyó una parte sustancial dentro del PRES que comenzó a implementarse como una nueva forma de asignación presupuestaria, de carácter competitivo, con objetivos focalizados, que contemplaba simultáneamente el mejoramiento de la calidad institucional y académica de las universidades nacionales ¿Pero cuáles fueron los “resultados/ efectos” de la formación docente de FOMECA en la UNC?. ¿Cuántos docentes pudieron formarse a nivel de posgrado? ¿Cuántos recursos humanos formados regresaron y permanecieron en la UNC?

Para dar respuesta a ello, se toma como referencia teórica de la perspectiva analítica de “los ciclos de la política” (Policy Cycle Approach) formulado por el sociólogo inglés Stephen Ball. Este enfoque propone sustentar el análisis político en sus diferentes escenarios, a partir de un esquema que aborda tanto el nivel de acción del Estado (nivel macropolítico) en su rol de regulador de las políticas, como los aspectos referidos a la práctica y los resultados de esa política en las instituciones (nivel micropolítico)<sup>1</sup>, la Universidad Nacional de Córdoba en nuestra investigación. Es importante destacar que Ball define a la política no como una cosa o producto, sino como

1 Bajo la dimensión de la macropolítica se identifican dos contextos del ciclo de la política: el “Contexto de Influencia” y el de “Producción de Texto Político”. Mientras que para la dimensión de la micropolítica, ubicamos el “Contexto de la Práctica” y el “Contexto de los Efectos”. Para ver un análisis más detallado de lo que acontece en esta referencia teórica ver Miranda (2011).

“procesos y resultados, procesos en curso, interactivos e inestables, procesos socialmente localizados” (Miranda, 2011, p.3, citando a Ball, 1994). Para el análisis de este trabajo sólo trabajaremos con la dimensión micropolítica del *Contexto de los Efectos/Resultados*.

En este contexto particular, las políticas tienen efectos y no simplemente resultados, de manera que resulta pertinente analizar las políticas en términos de su impacto distributivo y de las interacciones con las desigualdades existentes (Mainardes, 2006). Es decir, analizar la práctica de la política relacionando los orígenes del discurso, las intenciones que persigue, las racionalidades que subyacen y los cambios que persigue desde la ideología de la reforma de la universidad que sustentan las políticas nacionales y el solapamiento con los intereses y orientaciones de las políticas institucionales. Aquí son distinguidos dos tipos de efectos: los de “primer” y los de “segundo” orden. Los efectos de primer orden representan cambios en la práctica o en la estructura (evidentes en aspectos específicos y generales del sistema), en cambio, los efectos de segundo orden representan impactos en las culturas institucionales, en el ethos académico, en la autonomía de las universidades, en la gestión, etc (Ball, 1994).

Cabe advertir que desde la perspectiva teórica adoptada y atendiendo a lo señalado por el catedrático australiano Yang Rui (2010, p. 306) “*es muy difícil controlar o predecir el efecto de una política educativa y sus futuras posibilidades y oportunidades*”. Esto es porque los profesionales que trabajan con políticas tienen autoridades desiguales en diferentes contextos y las políticas representan los valores del grupo que posee la autoridad para diseñarlas, a pesar de que a menudo son presentadas como universales y generalizadas.

378

La metodología empleada en el presente trabajo tiene una estructura mixta, que combina el análisis de datos cuantitativos y cualitativos.

Por un lado, la información cuantitativa de la formación docente se obtuvo del siguiente modo: a) la lista total de los becarios FOMECEC formados corresponde a la última rendición de cuentas realizada por la UNC frente a la Secretaría de Políticas Universitaria-Unidad Ejecutora FOMECEC, y b) la información sobre su inserción en el Programa Incentivo corresponde a las categorizaciones del programa de los años 1995, 2000, 2005 y 2010, suministrada por la Secretaría de Ciencia y Tecnología de la UNC. Además para completar el análisis de la inserción de los becarios fue utilizada la búsqueda manual en páginas de internet institucionales para conocer la situación actual de cada uno de los becarios que no se disponía de su categorización en el programa.

Y por otro lado, el análisis cualitativo refiere a entrevistas de tipo abiertas y semi-abiertas realizadas a actores claves y análisis utilizados en mi trabajo de investigación doctoral “*Políticas de Financiamiento de las Universidades en los años '90. El caso de FOMECEC en la UNC*”.

## **II. La Formación de los Recursos Humanos mediante fomec en la unc**

La Universidad Nacional de Córdoba participó de las cinco convocatorias de FOMECEC con la ejecución de 31 proyectos de mejoramiento de la enseñanza y con un amplio alcance disciplinar. Fueron beneficiadas todas las facultades de la universidad con al menos un proyecto, así como

también otras unidades académicas como la Biblioteca Mayor (BM), el Rectorado y el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP). La búsqueda de ese mejoramiento podía lograrse mediante la presentación de proyectos cuyos objetivos eran múltiples, centrados en las mejoras de los mecanismos de gestión académica-administrativa, la formación de recursos humanos, la adquisición de nuevo equipamiento, la realización de servicios de consultoría, reformas en los planes de estudios, en el sistema de ingreso de los estudiantes y reformas en la metodología de la enseñanza (Ministerio de Cultura y Educación-SPU, 1999).

En el caso particular de la formación de los recursos humanos, las unidades académicas podían solicitar diferentes tipos de becas, dirigidas específicamente a la formación de su personal docente o para el público general, cuyo objetivo podía ser la finalización de las carreras de grado que sólo fue específica para matemáticas, la realización de carreras de posgrados, pasantías y para la radicación de docentes que residían en el extranjero.

La UNC contó con un total de 114 becarios a lo largo de todo el programa<sup>2</sup> con una distribución similar entre las categorías *formación docente y general*. Sin embargo, entre todos los destinos de las becas fue priorizada la realización de carreras de posgrado. En el caso de sus docentes, tal como puede apreciarse de la Tabla 1 a continuación, 48 de ellos, esto representa el 81%, tuvo por destino la realización de una carrera de posgrado, destacándose la elección de un doctorado. Una situación similar ocurrió con los becarios de formación general, 30 de ellos eligieron la realización de una carrera de posgrado, en especial un doctorado, representando en total el 55%.

**Tabla 1: Disposición de las Becas FOMECA en la UNC**

Tipo de Formación y Beca	Formación Docente	Formación General	Total
Realización de posdoctorado	4	0	4
Realización de carrera de doctorado	27	22	49
Realización de carrera de maestría	21	8	29
Realización de pasantías	4	12	16
Finalización de grado	0	13	13
Radicación docente	3	0	3
<b>Total general</b>	<b>59</b>	<b>55</b>	<b>114</b>

Fuente: elaboración propia, datos SECYT-UNC.

Dada las características del programa de financiamiento, FOMECA tenía establecido ciertos compromisos por parte de las universidades beneficiadas, tales como: a) garantizar los fondos de la *contraparte* en su calidad de co-financiadora, b) asegurar la *reinserción de los docentes becados*, manteniéndoles su cargo docente e incrementándoles su dedicación a exclusiva, c) una vez finalizado el FOMECA, *dar crédito de la actualización curricular y una mejora en sus indicadores de eficiencia interna y externa*, lo cual implicaba participar en los sistemas de evaluación establecidos por la Ley de Educación Superior recientemente establecida; y d) *respetar normas de trabajo* relacionadas con la ejecución de los proyectos, desde conformar una unidad de trabajo específica responsable de la administración de los proyectos hasta respetar los procedimientos para la

2 Cabe aclarar que algunos de los becarios obtuvieron más de una beca.

contratación de bienes y servicios provistas por la institución co-financiadora del programa – BIRD- (Manual Operativo FOMECA, 1995).

Aspectos que la UNC no tuvo inconvenientes en adherir. En lo que refiere a la formación de sus docentes, de manera específica la universidad se comprometió a designarlos en comisión o concederle licencia con o sin goce de haberes mientras durara su formación y una vez finalizados sus estudios se comprometió a otorgarle un cargo de nivel similar o superior al que detentaba al iniciar su beca de formación (Escudero, 2014).

Sin embargo, la principal vía de inserción de los recursos humanos formados por FOMECA, en especial los docentes, ya había sido dispuesta por el Estado Argentino con anterioridad. En 1993 había dispuesto la creación del *Programa Incentivos Docentes*, cuyo objetivo estaba centrado en estimular el trabajo de investigación de los docentes vía una asignación adicional en los haberes, resultando un “estímulo” económico para los profesores. El programa considera diferentes categorías atendiendo a los antecedentes de los docentes universitarios y donde una mayor escala estaba asociada a un mayor ingreso económico. De manera que una mayor formación, tal como la realización de un doctorado, implicaba mayores posibilidades de alcanzar una mejor categoría en dicho programa. Un aspecto que también destacó un funcionario entrevistado de la UNC:

Un dato muy curioso era la cantidad de docentes haciendo posgrados en esos momentos, se había incrementado alrededor del 500%. La forma de explicar eso era a través de la grilla de categorización del programa de incentivos que otorgaba a un doctorado 200 puntos y el máximo puntaje por producción científica era 250 puntos (...) [y] FOMECA aparece como un programa que otorga becas para la realización de carreras de posgrados, entre otras cosas. Por lo tanto, complementó entonces el programa de incentivos, que en ese momento era un sueldo importante (Funcionario Entrevistado de la UNC).

380

De manera que el Estado Argentino había diseñado e implementado instrumentos políticos para la formación de los recursos humanos de las universidades y la inserción de los mismos una vez finalizada la formación en la academia ¿pero cómo operó tal dispositivo?

A partir de la información recabada es posible clarificar la situación de los becarios FOMECA de la UNC como apreciamos de la Tabla 2 mostrada a continuación. Resulta notable la gran captación por parte del sistema universitario de los becarios docentes y los de formación general, 89 de 114, esto es el 78%, están insertos en la UNC o en alguna universidad del país o extranjera. Mientras que sólo 14 becarios, esto es el 12%, están desvinculados del sistema de educación superior.

**Tabla 2: Situación de los Becarios FOMECA de la UNC**

Situación	Formación Docente	Formación General	Total
Insertos en la UNC	46	30	76
Insertados en alguna universidad del país o extranjera	5	8	13
Desvinculados del sistema universitario	6	8	14
Sin información	2	7	9
<b>Total general</b>	<b>59</b>	<b>55</b>	<b>114</b>

Fuente: elaboración propia.

Atendiendo a la inserción específica dentro de la UNC, como puede advertirse de la Tabla 3, ha sido posible identificar que del grupo total de los becarios más del 80% fue incorporado al Programa Incentivos, no solamente los propios docentes que accedieron a las becas como era de esperar, sino también los demás beneficiados con el programa. Un porcentaje muy pequeño según información disponible al momento sólo está vinculada a la UNC a través de CONICET, esto es un 5%, y solamente a actividades docentes, en un 15%. Una descripción similar se arriba si consideramos la diferenciación entre formación docente y general.

**Tabla 3: Tipo de Inserción en la UNC**

381

Tipo de Inserción	Formación Docente	Formación General	Total
Vinculados al Programa Incentivo Docente	40	24	64
Investigadores de CONICET	1	3	4
Docentes en alguna unidad académica de la UNC	5	3	8
<b>Total general</b>	<b>46</b>	<b>30</b>	<b>76</b>

Fuente: elaboración propia

Bajo un análisis más detallado respecto del Programa Incentivos, la UNC registra una importante y paulatina incorporación de los becarios FOMECA en el programa durante sus respectivas categorizaciones como observamos en la Tabla 4. En la categorización del programa de 1995 se encontraban registrados el 34% de los becarios FOMECA. Para la categorización del año 2000 este porcentaje fue del 56% y para la del año 2005 ya se había alcanzado a incorporar el 77% de dicho personal.

**Tabla 4: Evolución de la Categorización del Programa Incentivos**

Tipo de Categoría	Categorización 1995		Categorización 2000		Categorización 2005		Categorización 2010	
	Form. Docente	Form. General	Form. Docente	Form. General	Form. Docente	Form. General	Form. Docente	Form. General
I	0	0	2	1	5	2	8	2
II	3	0	5	0	9	1	11	3
III	11	1	9	2	8	3	16	7
IV	5	2	7	4	7	9	4	8
V	0	0	0	6	0	5	1	4
Total	19	3	23	13	29	20	40	24

Fuente: elaboración propia

Si consideramos las categorías del programa resulta relevante para los becarios de *formación docente* su evolución. Para el año 1995 sólo 3 de los becarios habían alcanzado como máximo la categoría número II, mientras que la mayoría había sido registrada en la categoría III. Cinco años más tarde, sumaban 2 los becarios que habían podido acceder a la categoría máxima y el resto se repartía entre las categorías III y IV especialmente. Luego en la categorización del año 2005, ya eran 5 los becarios con la máxima categoría del programa y los demás habían accedido de manera similar a la categoría II, III y IV. Finalmente en la última categorización del programa analizada, la del año 2010, 8 becarios tenían el máximo rango en el programa incentivos, y la mayoría restante se dividió entre las categorías II y III.

382

Atendiendo a la evolución de los becarios de *formación general* es notable el gran salto cuantitativo y cualitativo de la categorización entre los años 1995 y 2000. En la primera, entre los becarios sólo 3 de ellos estaba registrado en el programa de fomento a la investigación y no superaban la tercera de las categorías. Mientras que en la segunda categorización ya eran 13 los designados, pero sólo uno de ellos obtuvo la máxima puntuación. En las categorizaciones del programa que siguieron fueron ingresando cada vez más becarios, donde la categoría que más frecuencia registraron fueron la III y IV categoría.

A juzgar por esta información suministrada la inserción de los becarios FOMECA no evidencia demasiados inconvenientes en el Programa Incentivos, no sólo es el principal destino para respaldar las investigaciones de los becarios, sino que el paso del tiempo parece reflejar un mecanismo de meritocracia de la actividad docente-investigadora.

Sin embargo, a partir de la perspectiva de los actores involucrados en este programa de financiamiento analizado en el trabajo de Escudero (2014), en particular la visión de los directores de los proyectos entrevistados, señalan dos efectos relacionados con la formación de los recursos humanos en términos de Ball.

Por un lado, aparece en la implementación de FOMECE efectos referidos a la “**inserción de los docentes formados**” en el marco de las acciones de posgrados previstas en el programa como fue señalada anteriormente. Y por otro lado, efectos relacionados con la “**creación de redes académicas**”.

Respecto del primero, los actores manifestaron al menos 3 aspectos diferentes asociados: a) **escasez presupuestaria** para mantener y/o mejorar las condiciones laborales de los docentes formados, b) **costo de oportunidad** de permanecer en la vida académica, y c) la **nula necesidad** de adaptarse para la inserción de los becarios docentes.

Había un compromiso que tardó en cumplirse y es que los becarios cuando volviesen tenían que pasar luego a dedicación exclusiva, (...) tardó mucho en cumplirse (...) esto era por razones económicas de la universidad (Director Proyecto de Ciencias Humanas Entrevistado).

Los [docentes] que se quedaron (...) son contados con los dedos, la gran mayoría se quedaron afuera, no volvieron. Optaron por pagar lo que tenían que pagar como multa (...) se los intimó cuando decidieron quedarse afuera pero muchísimos se quedaron afuera (...) creo que la razón era lo que ganaran afuera y lo que ganaban acá y las perspectivas de futuro digamos (...) era una época en que los sueldos de los docentes acá eran muy bajos (Director Proyecto de Ciencias Sociales Entrevistado).

Eso no se dio en ningún caso porque [los docentes] no cambiaron su estatus (Director Proyecto de Ciencias Tecnológicas Entrevistado).

Los aspectos económicos asociados a la inserción de los recursos humanos había sido advertido por otras universidades nacionales y señalado en las reuniones anuales del Comité Internacional de Seguimiento de FOMECE (Oztrak et al, 2003). Sin embargo, a pesar de las revisiones del texto de la política en el transcurso del programa tal problema continuó vigente.

En cuanto al segundo de los efectos en torno a la formación de los recursos humanos de la UNC, el estímulo que FOMECE propició en la “creación de redes académicas” especialmente en las ciencias sociales, fue de gran trascendencia ya que en algunas de las unidades académicas derivó en la creación de carreras de posgrados.

El docente (...) hizo una muy buena maestría en España y allí surgió la posibilidad de la [creación de la] maestría con acuerdos de cooperación con universidades de otros países (...) que tenemos, eso se aprovechó bien en la facultad (Director Proyecto de Ciencias Sociales Entrevistado).

[De] esa capacitación trajimos docentes de muy buen nivel (...) en un campo que en ese momento en Argentina había muy poco desarrollo (...) esto permitió ponerse en contacto, avanzar (...) y cuando la gente salió, salió a trabajar a esos países con la gente con la que venía teniendo contacto (...) eso creó y fortaleció las redes (Director Proyecto de Ciencias Sociales Entrevistado).

Aunque Castro (2002) había señalado en su investigación que FOMEC evidenciaba aspectos innovadores como el hecho de la creación de redes, para ese momento tales redes no habían sido concretadas de manera formal, un avance que sí pudo observarse con el paso del tiempo en la UNC.

### III. Consideraciones Finales

Los cambios en Argentina de las políticas de financiamiento de las universidades públicas de los años '90 reflejan un rol del Estado que mantiene su participación en el financiamiento de las actividades académicas pero muestra un cambio en la manera de relacionarse con las instituciones, a través de mecanismos que promueven la flexibilidad en la gestión de los recursos y al mismo tiempo deben planificar sus tareas de modo de demostrar un mejor desempeño de sus actuaciones. Mecanismos que muestran un Estado observador y de mayor control sobre las actividades.

Bajo este contexto en 1995 es creado el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC) como parte integrante de mayores cambios para el sector, el Programa de Reforma de la Educación Superior Argentina (PRES). Entre sus objetivos de mejoras en la enseñanza, la formación de los recursos humanos en la UNC parece haberse cumplido. Del total de los becarios, de formación docente y en general, el 78% está vinculado a la vida de la universidad.

De los becarios insertos en la UNC resulta relevante no sólo destacar el gran porcentaje insertos en el Programa Incentivos, sino también sus avances de categorías en el tiempo, una manera de advertir aspectos de meritocracia en los procesos políticos implementados en los años '90. Un aspecto esperable en los becarios docentes pero de gran importancia entre los becarios de formación general.

Como advierte Ball FOMEC también registra efectos de su implementación. Desde los aspectos asociados a los costos económicos y la previsión de algunas disciplinas para la inserción de los docentes formados, el surgimiento de redes académicas, así como la incorporación a la academia de los becarios de formación general.

El Estado Argentino continuó fomentando la formación de los docentes universitarios mediante diferentes instrumentos, programas nacionales como PROFITE para la finalización de tesis de posgrados de los docentes que ya registra una tercera convocatoria, y programas más locales propuestos por las propias universidades con el mismo perfil. De manera que FOMEC puede considerarse un primer y continuo impulso de formación de los recursos humanos de las universidades.

Los resultados aquí alcanzados promueven nuevas inquietudes. Por un lado, resulta de interés indagar sobre la actuación de las diferentes unidades académicas de manera de poder clarificar si existe algún patrón diferenciado entre ellas. Y por otro lado, identificar las causas reales del apartamiento de los becarios del sistema universitario. Temas que serán trabajados en futuras investigaciones.



## Bibliografía

- a) Abeledo, C., & Curcio, J. (2003). El Financiamiento Internacional. Un Balance del Programa de Reforma de la Educación Superior (PRES). En J. C. Pugliese, Políticas de Estado para la Universidad Argentina. Balance de una Gestión en el Nuevo Contexto Nacional e Internacional (págs. 171-174). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, Secretaria de Políticas Universitarias.
- b) Abeledo, C., & Obeide, S. (2003). La Política de Financiamiento de la Secretaría de Políticas Universitarias: Un Marco Conceptual. En J. C. Pugliese, Políticas de Estado para la Universidad Argentina Balance de una gestión en el nuevo contexto nacional (págs. 156-165). Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología - SPU.
- c) Ball, S. J. (1994). *Educational Reform: a critical and post-structural approach*. Buckingham: open University Press.
- d) Banco Mundial (1995). *La Enseñanza Superior: Las Lecciones Derivadas de la Experiencia*. Washington, DC: BIRF/Banco Mundial.
- e) Brunner, J. J. (1994). Estado y educación superior en America Latina. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (pp.11-42). Barcelona: Editorial Gedisa.
- f) Castro, J. (2002). *Fondos Competitivos y Cambio Académico en las Universidades Públicas Argentinas. El caso de FOMECA. Tesis de Maestría*. Buenos Aires: Universidad de Palermo.
- g) CEPAL (1992). *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile: CEPAL- Oficina Regional de Educación para América Latina y Caribe.
- h) Cox, C. (1993). Políticas de Educación Superior: Categorías para su análisis. En Courard, H. (. (1993). *Políticas Comparadas de Educación Superior en América Latina*. Santiago: FLACSO.
- i) Escudero, M. C. (2014). *Políticas de Financiamiento de las Universidades en los años '90. El caso de FOMECA en la UNC. Tesis Doctoral*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- j) Krottsch, P. (2009). *Educación superior y reformas comparadas* (2da ed.). Bernal, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes.

- k) Mainardes, J. (2006). Abordagem di ciclo de políticas: uma contribuição para a análise da política educacionais. *Educação e Sociedade*, 27 (94), 47-69.
- l) Manual Operativo FOMEC (1995). Manual de Operaciones FOMEC/PRES. Buenos Aires: Secretaría de Políticas Universitarias-Ministerio de Educación.
- m) Ministerio de Cultura y Educación (1999). *Impactos del FOMEC en las Universidades Nacionales (Documento de Trabajo)*. Buenos Aires: FOMEC. Dirección Ejecutiva.
- n) Miranda, E. M. (2011). Una “caja de herramientas” para el análisis de la trayectoria de la política educativa. La perspectiva de los ciclos de la política (Policy Cycle Approach). En E. M. Miranda, & N. A. Paciulli Bryan, (Re) *Pensar la Educación Pública. Aportes desde Argentina y Brasil*. (págs. 105-126). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- o) Neave, G. (1994). La Reforma de la Educación Superior Francesa, o la Fábula del Buey y el Sapo. En G. Neave, & F. A. Van Vought, *Prometeo Encadenado. Estado y educación superior en Europa* (págs. 137-157). Barcelona: Editorial Gedisa
- p) Oszlak, O., Trombetta, A., & Asencio, D. (2003). *Evaluación del Programa Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria*. Buenos Aires: Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación/ SPU.
- q) Rui, Y. (2010). La comparación de Políticas. En M. Bray, B. Adamson, & M. Mason, *Educación Comparada. Enfoques y Métodos*. Buenos Aires: Gránica.
- r) Trow, M. (1998). Confianza, mercado y rendición de cuentas en la educación superior. *Pensamiento Universitario*, 6 (7), 12-27.
- s) UNESCO (1995). *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*. Disponible en:

<http://www.unesco.org/new/es/unesco/resources/onlineaterials/publications/unesdoc-database/> Acceso (1/07/2012).

# **Construcción de conocimiento relevante y conciente sobre el cambio organizacional: Un enfoque metodológico de Innovación Integrativa en el proceso Socio - Técnico - Científico**

**Gustavo Montenegro**

Universidad Nacional de Córdoba,  
gusmontenegro03@gmail.com

**Ivana Schroeder**

Universidad Nacional de Córdoba  
schroeder.ivana@gmail.com

Eje temático: Políticas sociales. Mesa Políticas educativas.

## **Introducción**

En este trabajo nos proponemos presentar lineamientos y avances epistemológicos y metodológicos que hacen a la construcción de conocimiento sobre el cambio organizacional, en un marco de diálogo entre conocimiento científico, conocimiento técnico, y saberes y sentidos situados de los agentes de la acción transformadora.

En primer lugar, luego de caracterizar brevemente la investigación y su contexto, presentamos fundamentos epistemológicos que, en base a aportes de la perspectiva de sistemas complejos, la fenomenología, el pragmatismo epistemológico y la teoría social crítica, fundamentan la construcción de conocimiento en el encuentro entre el conocimiento científico y los trasfondos de acción de la praxis y la vida cotidiana.

Por último, nos abocamos a ciertas consideraciones en relación con el lugar de los Trasfondos de la acción, los mundos semánticos involucrados, la creación y negociación de sentidos en la construcción de conocimiento, y el lugar del investigador como interlocutor significativo de reflexividad sistemática y fundamentada.

## **La investigación y su contexto**

La investigación en la que se funda este trabajo, se plantea el análisis de casos de cambio y aprendizaje organizacional asistido en la Universidad Pública, en los que un equipo de profesionales de asistencia técnica de la misma Universidad acompaña a los protagonistas institucionales en los esfuerzos de revisión y mejora de las modalidades de funcionamiento y aprendizaje colectivo.

La pregunta conductora, enmarcada desde una perspectiva de sistemas complejos, refiere a los aspectos estructurales y dinámicos de la cognición organizacional que median los procesos de cambio y aprendizaje organizacional; nos planteamos en ello una modelización heurística situada que permita la visualización de aspectos y relaciones de micro, meso y macro nivel, previendo la

apelación a diversos aportes conceptuales, más allá de sus dominios disciplinares y de los grados de dispersión y fragmentación de las tradiciones desde las cuales se investigan.

En este marco, nuestra investigación tiene como parte central de su estrategia, la indagación reflexiva de la experiencia de los profesionales y protagonistas de los procesos de cambio organizacional observados. Tal lineamiento se apoya en antecedentes del Aprendizaje Organizacional, que asumen las problemáticas de la práctica como oportunidad de construcción de saber, en la que los trasfondos de experiencias significativas de los profesionales y los prácticos son indagadas mediante metodología reflexiva sistemática (Rojas 1999, 2006, Schön 1992, Argyris, 1999); en ese proceso, las situaciones de singularidad, incertidumbre o conflicto vivenciadas por los prácticos son consideradas como *quiebres o interferencias* con potencial de apertura hacia *zonas de innovación*, mediante la apertura del habla cotidiana por parte de un *interlocutor significativo*. (Rojas 1999, 2006)

Nuestras investigaciones se apoyan en: fundamentos epistemológicos y metodológicos a) los antecedentes de estudios organizacionales de Eduardo Rojas (1999), y los de la ciencia – acción, (Argyris, Schön) ambos con base en desarrollos de la fenomenología y la teoría social crítica; b) la perspectiva constructivista de los sistemas complejos, (García, 2006; Rodríguez Zoya, 2010, 2011), c) el pragmatismo epistemológico (Valladares, 2011; Faerna, 2007) y una perspectiva axiológica de la ciencia (Echeverría, 1998), d) la investigación – acción social latinoamericana (Gassino y Scribano, 2008), y algunos antecedentes en torno a la investigación cualitativa en políticas públicas (Burijovich, 2011). En línea con ello, el presente proyecto encuentra sus principales fundamentos en torno a la construcción y “recorte” de objetos complejos (García, 2006, Samaja), en los principios del modelo de carácter interactivo para el diseño de investigación cualitativo (Maxwell, 1996), los fundamentos de construcción y momentos del proceso de análisis en la investigación cualitativa (Vieytes, 2004), en los principios y fundamentos sobre estudios de caso contemporáneo (Neiman y Quaranta, 2007; Yin (1989, 1993, 1994, 1998), Eisenhardt (1989, 1991), Maxwell (1996, 1998).

### **Fundamentos de la puesta en diálogo entre conocimiento científico, técnico y práctico situado**

En este apartado presentamos algunos fundamentos epistemológicos que sustentan el enfoque de la investigación. Según hemos señalado, partimos del cuestionamiento respecto al divorcio entre ámbitos de producción teórica y de acción transformadora, y apelamos a un desplazamiento hacia la interacción transformadora y conciente como foco de análisis y producción de conocimiento relevante. Ponemos a consideración fundamentos del Pragmatismo Epistemológico, y de la perspectiva Axialógica de la Ciencia, la perspectiva de sistemas complejos planteada por Rolando García y por el enfoque Filosófico Político de los Sistemas Complejos.

#### **El enfoque pragmatista**

El enfoque pragmatista, surgido con Peirce, James, desarrollado por Dewey y recuperado por Rorty (1996), cuestiona desde el origen la pretensión epistémica de que existe un universo de hechos definibles al margen de cualesquiera intereses y fines preconcebidos por parte del investigador. En base a nuestro propósito, nos interesa remarcar cómo el pragmatismo epistemológico postula un desplazamiento hacia la acción como categoría básica de análisis del conocimiento válido (Valladares, 2011:138). “Desde el pragmatismo se cuestiona la idea de un conocimiento “puro”, que comienza donde termina el imperativo técnico y práctico, libre por lo tanto de consecuencias y responsabilidades materiales; de un conocimiento que no involucra a productores y agentes,

sino a contempladores pasivos sin otro fin o interés que la verdad misma” (Valladares, 2011:169).

En tal sentido el pragmatismo “busca romper los dualismos entre pensamiento y acción, entre, entre objeto y sujeto y la disociación entre lo descriptivo y lo normativo, el ser del deber ser, en campos en los que dicha disociación había funcionado como un presupuesto metodológico” (Valladares, 2011:176). De igual manera cuestiona “las compartimentalizaciones disciplinarias y analíticas de que ha sido sujeto el conocimiento” (Valladares, 2011:168). En relación con ello, se alude a Dewey en cuanto postula el concepto de situación y no de contexto, en el sentido de que no es el entorno lo que es problemático sino la situación de los individuos en el entorno (Valladares, 2011: 178).

Faerna destaca que la difuminación de la otrora férrea dicotomía entre hechos y valores es uno de los tópicos que suelen mencionarse en relación con la rehabilitación del pragmatismo. “Una ontología de “hechos” resultaba inadecuada para unos tiempos en los que esa instalación material viene marcada por el control de nuestras condiciones de vida a través de la técnica por la ampliación de la esfera de las ciencias para cubrir los fenómenos biológicos, psicológicos y sociales. La insistencia pionera de los pragmatistas respecto a la “primacía de la práctica”, y sus críticas a la pretendida suficiencia de lo teórico y su supuesto carácter desinteresado, cuestiona hoy la dicotomía entre hecho y valor como un dogma positivista totalmente ingenuo o perverso (Faerna, 2006: 38).

Así, el pragmatismo, en su opción por el desplazamiento hacia la acción como categoría básica de análisis del conocimiento válido, se declara en busca del modo en que el conocimiento puede ser más eficaz y la conducta más inteligente. Al aclarar el proceso de pensamiento (conocimiento), de acuerdo con los pragmatistas, se posibilita incidir en la experiencia real y concreta de los individuos, para ampliar su horizonte de acción personal y colectiva” (Valladares, 2011); el pragmatismo se postula como una teoría crítica de la acción inteligente y del conocimiento responsable (Faerna, 1996, Valladares, 2011).

Faerna señala que la noción de “hecho” es una construcción guiada por los intereses que hemos depositado en la ciencia natural...”deberemos diseñar estrategias empíricas que nos conduzcan a estudiarlo de manera eficaz y provechosa. Análogamente, si lo que nos interesa es la acción humana, tendremos que empezar a describirla mediante conceptos adecuados (medios, fines, deseos, preferencias) que no remiten a contenidos inescrutables de la investigación, a un mundo paralelo de “valores” o a un ámbito interno de “emociones”, sino que acomodan los contenidos comunes de cualquier discurso empírico al tipo de problemas que nos interesa plantear” (Faerna, 1996:39).

Valladares sostiene que “Si bien el pragmatismo difícilmente pueda abordarse como unidad doctrinal, existe una pretensión generalizada que identifica a este marco filosófico, en conjunto, como una síntesis conceptual entre la interpretación del ser humano como *ser que piensa*, que juzga, que comprende, y la interpretación del ser humano como *ser que actúa*, que proyecta, que toma decisiones y que valora” (Valladares, 2011:168).

Desde una perspectiva cercana, en el marco de la postulación de “bases para una filosofía axiológica de la ciencia”, Echeverría sostiene que desde 1970, luego de la crisis del paradigma positivista a partir de la obra de Kuhn, cabe hablar de una proliferación de concepciones sobre la ciencia sin que haya una determinante. Junto a la filosofía de la ciencia que se sigue inscribiendo en la tradición positivista y analítica, se han consolidado la sociología de la ciencia, la etnociencia y en general los estudios sobre la ciencia. Asimismo han aparecido nuevas maneras de hacer historia de la ciencia y de la tecnología. En este contexto de discusión contemporánea y de nuevas corrientes en la filosofía de la ciencia, Echeverría plantea una perspectiva axiológica de la ciencia, minusvalorada en la epistemología y metodología de los filósofos. (Echeverría, 1998).

Como parte de las bases por él planteadas para una filosofía axiológica de la ciencia, Echeverría expone y cita la perspectiva de Hacking de la ciencia como transformación del mundo. “los filósofos de la ciencia debaten constantemente sobre las teorías y las representaciones de la realidad, pero no dicen casi nada sobre el uso del conocimiento, la tecnología o la experimentación para alterar el mundo” (Hacking, 1983 en Echeverría, 1998).

También cita a Hacking en su propuesta de volver a Bacon y a Leibnitz, que estaban sobremanera interesados en la invención técnica y el saber científico como factor de transformación del mundo: “no existe arte mecánico tan pequeño que no pueda aportar consideraciones y observaciones notables, y todas las profesiones cuentan en su haber con determinadas habilidades plenas de ingenio, de las que no es fácil apercibirse, y que sin embargo podrían servir para logros mucho más importantes... En esto estriba el defecto principal de muchos científicos, que solo se complacen en discursos vagos y trillados, habiendo un campo tan amplio en donde poner a prueba su ingenio como el que hay en temas concretos y reales que pueden aportar beneficios a todo el mundo” (Leibnitz, 1960 y Hacking, 1983 en Echeverría, 1998:34).

390

En continuidad con el pensamiento de Hacking, Echeverría afirma que “para bien o para mal la ciencia es sólo una parte de la acción tecnocientífica”. Tratamos de conocer para modificar y para transformar incluso aquello que conocemos. “La filosofía de la ciencia debe librarse de su complejo cientificista y en lugar de seguir programas reduccionistas, sean estos fisicalistas, sociológicos o formalistas, la filosofía de la ciencia debe tener en cuenta que la ciencia adquiere verdadero sentido por sus fines, y no por sus orígenes. En tanto actividad humana intencional la ciencia trata de contribuir a mejorar el mundo, y no sólo el mundo físico sino también el mundo social y el mundo histórico” (Echeverría, 1998:46).

Al abordar los puntos críticos en el debate actual sobre la ciencia, señala que en los últimos veinticinco años han surgido entre otros temas el estudio de interrelaciones entre ciencia y tecnología, y en concreto a las aplicaciones de la ciencia; (Echeverría, 1998). Por otra parte sostiene que la ciencia ha de estudiarse en su contexto, que siempre es social, habiendo aquella dejado de ser considerada como una forma autónoma de saber y habiéndose estudiado cada vez más sus interrelaciones con otras actividades sociales. Y cita a Barnes y a Edge (1982), afirmando que lo que nos ocupa en primer lugar es la relación entre la ciencia y la cultura.

Echeverría sostiene que además de la búsqueda de la demarcación entre ciencia y no ciencia, también ha entrado en crisis la demarcación entre contexto de descubrimiento y contexto de

justificación. Echeverría plantea cuatro contextos de la actividad científica, -insistiendo en la observación e interacciones que esos contextos tienen entre sí- incluye en ellos los contextos de educación científica, innovación, evaluación y aplicación. Estos cuatro contextos son planteados por el autor como interdependientes, en tanto interactúan entre sí y se influyen mutuamente, con lo cual la distinción tiene una intención más funcional que demarcacionista. .

Hemos expuesto entonces perspectivas que tanto desde la filosofía de la ciencia como desde la epistemología de la complejidad, presentan miradas convergentes y complementarias para apelar a un desplazamiento hacia la interacción transformadora y conciente como foco de análisis y producción de conocimiento relevante, partiendo del cuestionamiento respecto al divorcio entre ámbitos de producción teórica y de acción transformadora, entre hecho y valor, y entre ciencia social, técnica disciplinar, y saberes y sentidos de los protagonistas de la acción.

### ***La investigación-acción en el campo del desarrollo organizacional***

En el campo del desarrollo organizacional, los orígenes de la investigación-acción se atribuyen a los trabajos científicos de Kurt Lewin, las aportaciones pioneras de John Collier y a la influencia de las ideas de Dewey (French y Bell, 1996:147).

Lewin sostenía que además del valor que la investigación-acción podría tener para las instituciones sociales, el hecho de vincular la investigación con la acción social ofrece al científico social el acceso a procesos sociales básicos que de otra manera no pueden estudiarse. Para Lewin la investigación acción representaba una doble articulación, entre experimentación y aplicación, y entre personas de ciencia con personas de acción. Lewin concluía que los estudios del cambio son necesarios para revelar los procesos que los sustentan. Puesto que el científico social rara vez se encuentra en posición de crear un cambio social por propia iniciativa, puede ganar mucho a través de la cooperación con instituciones sociales que tratan de producir un cambio social o comunitario. Desde su función pública por la mejora de las relaciones étnicas, se encontró que era muy difícil efectuar cambios en las relaciones raciales y que requería el *esfuerzo conjunto* de parte del científico, del profesional técnico y del “lego” involucrado (French y Bell, 1996:146).

391

Puede verse en los planteos de Collier una asociación de las primeras ideas de investigación-acción con la consideración de las limitaciones provenientes de las separaciones disciplinares: “teníamos en mente una investigación incitada desde las áreas decisivas de la acción necesaria. Y puesto que por naturaleza, la acción no sólo es especializada sino también integrativa para algo más que las especialidades, nuestra investigación necesaria debe ser de tipo integral” (Collier, en French y Bell, 1996:147).

A comienzos de la década de 1980 Shani relevaba más de cien reportes de proyectos de investigación-acción y más de cien exposiciones teóricas acerca de la metodología. Chein, Cook y Hardin enumeraban cuatro variedades de investigación-acción: de diagnóstico, participante, empírica y experimental. French reconoce entre ellas diversos énfasis en los beneficios de resolución de problemas prácticos, contribuciones teóricas y técnicas y desarrollo de mayor comprensión entre científicos, profesionales y “legos” (French y Bell, 1996:148). En el campo del desarrollo organizacional la modalidad más común es la investigación-acción participante, en la cual las

personas que van a emprender la acción están involucradas desde el principio en todo el proceso de la investigación-acción. Desde el Aprendizaje Organizacional se aboga a favor de desarrollar herramientas para contrarrestar el divorcio entre los extremos de “exceso de conceptualización” academicista y el “pragmatismo puro” con énfasis en la resolución de problemas, encarnado en los “hacedores” organizacionales. (Senge, 1995:430).

French visualiza en el concepto de teoría fundada de la investigación sociológica cierta proximidad con la investigación acción. Creemos nosotros que en particular la ciencia-acción comparte con la teoría fundada la inclusión de los sentidos de los actores y la búsqueda de sistematización de la experiencia y registro de los procesos metacognitivos del investigador; no obstante, la teoría fundada no postula –necesariamente- la articulación de la investigación en relación con prácticas sociales intencionadas de transformación social. Entendemos nosotros, en línea con nuestra configuración metodológica, que la investigación acción y la teoría fundada ofrecen buena oportunidad de complementariedad potente.

French reconoce en relación con valores filosóficos y pragmáticos en la investigación-acción del campo del desarrollo organizacional, que sólo si se evalúan sistemáticamente las acciones podemos analizar los efectos de esas acciones, y que sólo si reunimos en forma acumulativa y sistemática un conjunto de conocimientos, podemos desarrollar mejores teorías de la ciencia social. Y más generativas, agregaríamos nosotros. En relación con ello, sostiene que las acciones para resolver problemas del mundo “real” ofrecen una oportunidad única tanto para el científico investigador como para el actor de la transformación si se abordan desde modelos de investigación-acción.

### ***La investigación-acción en la ciencia social latinoamericana***

En el contexto latinoamericano se han desarrollado numerosos aportes técnicos, teóricos y epistemológicos investigación acción participativa (IAP) con foco principal en los movimientos sociales. Scribano sostiene que en ese marco la IAP tiene una larga historia y postula tales esfuerzos teóricos y metodológicos como de los más importantes y “originales” en el campo de las ciencias sociales (Gassino y Scribano, 2008:182). Sostiene también el autor que, epistemológicamente, la IAP cuestiona la visión hegemónica y objetivista sobre el quehacer científico de las Ciencias Sociales, con un replanteo de “la concepción de sujeto y de una relación con el conocimiento en términos de sujeto- sujeto; el encuentro entre ciencia, tecnología y saber popular, y por consiguiente el replanteo de la relación existente entre ciencia y sociedad”

El replanteamiento de la relación sujeto-objeto en términos de la relación sujeto-sujeto supone una concepción del conocimiento en tanto construcción social. La IAP postula un proceso de investigación desde la potencialidad creadora de los investigados. El saber y la información, lejos de ser un monopolio del investigador, es el resultado de un proceso de construcción colectiva en el que investigador e investigados participan en la generación de teorías (o expansión, en nuestro caso) y soluciones a las problemáticas abordadas. “Este intercambio de aprendizajes entre ambos sujetos atraviesa todas las etapas del proceso de indagación: desde la selección temática, pasando por el diagnóstico, hasta la intervención social. De este modo conocer y hacer no son momentos desligados, pues se parte de una interacción creativa entre sujetos que conocen haciendo”. Scribano interroga valor, objeto y proceso de la ciencia social cuando postula que, desde la perspectiva de la IAP, “no se trata de identificar las determinaciones últimas sino de descubrir, en la opacidad de lo social, la energía social y la posibilidad de cambiarlo, lo que dependerá de las mediaciones que se



hayan construido en el proceso de articulación entre conocimiento y acción” (Gassino y Scribano, 2008:184).

Scribano aborda el tema de las diferencias entre investigación-acción (IA) e investigación acción participativa (IAP) en relación con el grado de participación de los investigados; en tal sentido, refiere a Villasante en cuanto a que “cada experiencia concreta daría lugar a diferentes modalidades de IAP”. Cuestiona a la IA en los límites de la participación, en tanto “la aplicación del método científico-técnico queda en manos de los expertos, encargados de ordenar, sistematizar e interpretar los resultados de la investigación que pueden ser devueltos a la comunidad” sostiene que para la IAP la participación comunitaria no se reduce al apoyo reflexivo de los investigados a los resultados de la investigación, sino que implica un involucramiento conciente, sistemático y organizado por parte de la comunidad investigada en el conjunto de procesos de investigación. La participación es el resultado de una decisión que surge de un compromiso personal de formar parte del grupo de investigación, asumiendo los costos y beneficios derivados de su pertenencia al mismo. Scribano refiere a tres campos de aplicación particular de la IAP: los procesos de autonomía colectiva, la IAP como modalidad de intervención psicosocial y la IAP en educación.

La Investigación-Acción-Participativa es enmarcada desde una epistemología compleja por Sotolongo y Delgado (2006) como uno de las vías de indagación social de nuevo tipo con antecedentes en el contexto latinoamericano. También resultan significativos los aportes de Sotolongo y Delgado en torno a una Epistemología Hermenéutica de segundo orden: en los que el contexto de praxis se incorpora como “tercer miembro”, enriquecedor de la clásica relación sujeto – objeto; en ello, el sistema observador forma parte de de la investigación abarcando lo interaccional y a lo reticular como fuentes constitutivas de la realidad; destaca en ello la importancia –además de la noción de trasdisciplinariedad-, la puesta en diálogo de saberes, reconociendo el lugar de los saberes “legos”; postula la superación, tanto de la dicotomía entre el llamado saber académico o saber institucional versus el llamado saber del activista social o saber comunitario, y de la teorización a espaldas a la caracterización empírica.

393

### **La perspectiva de sistemas complejos**

En convergencia con los enfoques presentados, desde *una filosofía política de los sistemas complejos* Rodríguez Zoya realiza consideraciones respecto a que la significación política del conocimiento científico es inherente al campo de prácticas que producen ese conocimiento; postula la necesidad de una ciencia políticamente conciente y humanamente relevante; cuestiona el carácter político e ideológico de la separación entre teoría y práctica y entre contexto de descubrimiento y contexto de justificación; advierte sobre el sentido dialéctico de la relación sujeto-objeto en el proceso de conocimiento; cuestiona la dicotomía hecho y valor, postulando la reflexión metacognitiva en torno a un re-centramiento epistemológico en la categoría del sujeto y su vinculación con las nociones de praxis y conocimiento. (Rodríguez Zoya, 2011, 2010). Desde la perspectiva de los sistemas complejos, en ningún caso un investigador se ve en presencia de un “sistema” *ya dado* que no hay más que observar y analizar. En ese sentido, un aparte fundamental del esfuerzo de investigación es la “construcción” (conceptualización) del sistema como recorte más o menos arbitrario de una realidad que no se presenta con límites ni definiciones precisas (García, 2006).

En el mismo sentido, resultan significativos, los aportes de Armatte, en su referente obra “La noción de modelo en ciencias sociales” (Armatte 2006) en ella el autor fundamenta la modelización como actividad social y política que se inscribe en las lógicas de los actores y las decisiones colectivas por encima de la consideración del modelo como objeto mediador, puramente cognitivo, entre la teoría y la observación. En la misma línea, subrayando la valorización de su

potencial pragmático y heurístico como criterio en el desarrollo de modelos, Tarride, citando a Le Moigne, y a E. von Glasersfeld aboga por “no considerar más al conocimiento como la búsqueda de la representación icónica de una realidad ontológica, sino como la investigación de la manera de comportarse y de pensar que conviene” (Tarride, 1995). A similitud de García y Rodríguez Zoya, Tarride plantea el componente valorativo de la modelización, asociado al requerimiento de explicitación, expresando que el método de la modelización sistémica se justifica por una axiomática, a la que el modelizador debe necesariamente referirse (Tarride, 1995). Convergentemente con ello, Armatte plantea una epistemología equilibrada de la modelización en la que plantea un desplazamiento de la atención, de las propiedades sintácticas (rigor/ coherencia) hacia propiedades semánticas (completud, pertinencia) y de estas hacia propiedades pragmáticas (eficacia heurística o provisional o decisional).

**Indagación de los trasfondos de la acción, negociación de sentidos y mundos semánticos en el proceso de construcción de conocimiento**

Según venimos diciendo, nuestra investigación es abordada como proceso expreso y conciente de construcción y negociación de significados, en un marco de encuentro entre conocimientos, sentidos e intereses de la práctica, la técnica y la ciencia. En ello cabe considerar, diversos tipos de conocimiento (potencialmente) en juego, que se presentan como mundos semánticos en diálogo; a la vez el proceso investigativo se asume como creación y negociación de significados en el que el investigador se plantea como agente /interlocutor significativo de reflexividad sistemática y fundamentada.

En continuidad con los antecedentes (Rojas 1999, 2006) y la Ciencia-Acción (Rojas, Argyris, Schön) que, a la vez que cuestionan el orden y jerarquía entre saber técnico, científico y fáctico, asumen el saber práctico como objeto de investigación, considerando en ello la entidad y relevancia del “conocimiento tácito”. (Rojas 2006, Polanyi 1964), nuestra investigación es abordada en un marco de diversos tipos de conocimiento involucrados en la problemática de la transformación organizacional (Fig. 1) y, complementariamente con ello, en un ecosistema de mundos semióticos y zonas de negociación de sentidos involucradas en la modelización (Fig 2).

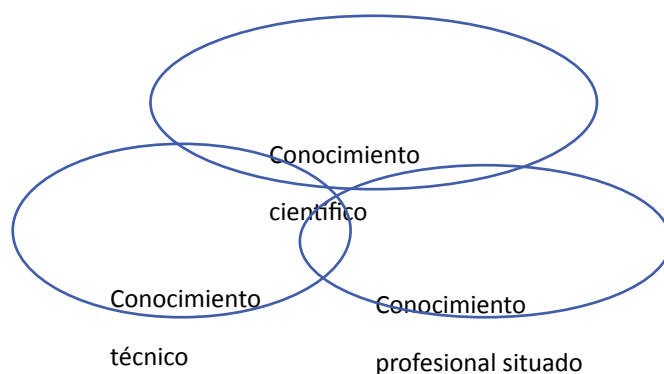


Figura 1. Fuente: elaboración propia.

**Fig 11: El contexto de la Modelización como Ecosistema de mundos semióticos**

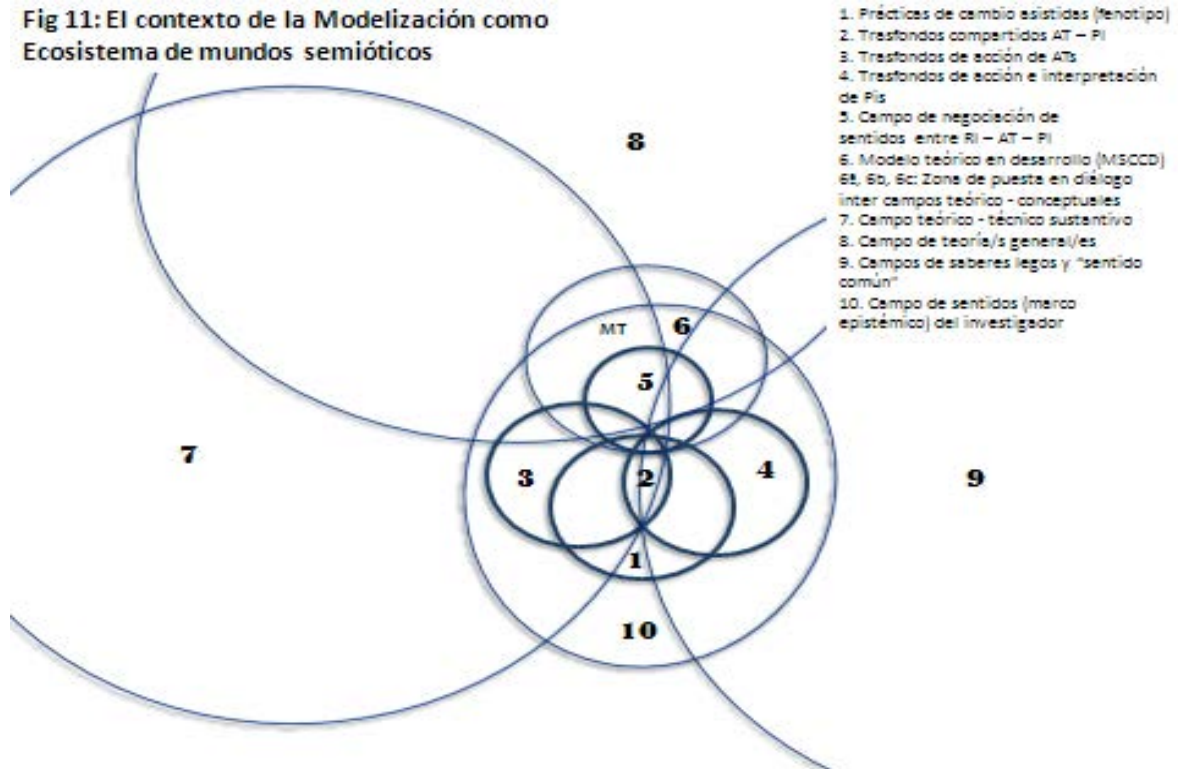


Figura 2. Fuente: elaboración propia.

Estas perspectivas de estudios organizacionales abrevan a su vez en fundamentos de la fenomenología, el pragmatismo y la teoría social crítica en lo que hace a la consideración de la relación entre el conocimiento científico, la vida cotidiana y las construcciones del sentido común. Tales perspectivas postulan el “mundo de la vida” (*lebenswelt*) como base de sentido de la ciencia en Husserl (Husserl 2009 (1936)) y como mundo pre – teórico de la experiencia, a la vez que plantean el sentido del diseño de las construcciones científicas como sustitutivas de las construcciones de pensamiento de sentido común (Dreher y Konstanz, 2012; Schutz, 1989)

Schutz, partiendo de reflexiones acerca de la estructura del mundo de la vida y la situación biográfica subjetivamente experimentada, describe las “significatividades intrínsecas” y las “significatividades impuestas” como sistemas de relevancia diferenciados, de acuerdo a los que nuestro conocimiento está estructurado; en relación con ello presenta el fundamento para un análisis de la vida cotidiana desde una perspectiva pragmática.

La metodología de reflexión sistemática y crítica implementada con los agentes en torno a la dinámica de conocimiento en la acción, en el núcleo mismo de su práctica profesional, muestra una mutua interacción epigenética entre práctica, significado y contexto relacional; en ello, significaciones de diversa índole, se configuran, cooperan y compiten en aras de configurar el sentido de la experiencia, orientar las acciones y permitir a los agentes saber a qué atenerse ante las diversas situaciones emergentes.

En tales trasfondos de acción coexisten y se articulan (de manera no siempre sistemática ni conciente), distinciones y supuestos con arraigo en mundos semánticos múltiples.

En el caso de la disciplina organizacional, no hay una teoría que dé cuenta de toda la complejidad del fenómeno organizacional sino, tal como lo plantean diversos autores (Morgan, Gore, ) más bien diversas metáforas provenientes de diversos ámbitos teóricos y tradiciones de investigación. Las diversas teorías en tal sentido se presentan como mapeos siempre parciales e insuficientes de los fenómenos abordados en la experiencia profesional.

La investigación se presenta como oportunidad de sistematización situada, de detección de zonas grises de lo teórico y lo técnico, y del abordaje de estas en términos de zonas de innovación conceptual. En este marco la instancia del relevamiento del dato tiene el doble objeto de: a) identificar sentidos relevantes puestos en juego y emergentes en el proceso de transformación; b) identificar singularidades y quiebres en relación con problemas teórico- técnicos asociados; c) desarrollar avances en el proceso de negociación de sentidos y conceptualizaciones emergentes en la investigación.

Tal instancia de relevamiento del dato se desarrolla con apoyo en metodologías sistemáticas de reflexión sobre la acción y la experiencia, en la que se persigue la visibilización de observaciones y distinciones relevantes, conocimientos y sentidos tácitos, procesos inferenciales, movilizaciones anímicas significativas, y fuentes semánticas de trasfondo. En función de este último aspecto, la instancia de relevamiento del dato incluye la indagación y registro de literatura técnica, científica y otras fuentes significativas del conocimiento en la acción puestas en juego por los profesionales y protagonistas como trasfondo de sus observaciones, acciones, decisiones, e interpretaciones.

## Bibliografía

Argyris, C. y Schon, D. (1978). *Organizational Learning. A theory of action perspectiva*. Massachussets: Addison

Argyris, C. (2001). *Sobre el Aprendizaje Organizacional*. Oxford University Press: México.

Brown, A. Ash, D y otros. (2001). El conocimiento especializado distribuido en el aula. En *Cogniciones distribuidas. Consideraciones psicológicas y educativas*. G. Salomon (Comp.) Amorrortu: Buenos Aires. pp. 242-290.

Bruner, J. (2004). *Realidad mental y mundos posibles. Los actos de la imaginación que dan sentido a la experiencia*. Barcelona: Gedisa.

Cole, M. y Engestrom Y. (2001). Enfoque histórico-cultural de la cognición distribuida. En *Cogniciones distribuidas. Consideraciones psicológicas y educativas*. G. Salomon (Comp.) Amorrortu: Buenos Aires. pp. 23-74.

Dreher, J. (s/f). Fenomenología: Alfred Schutz y Thomas Luckmann. Universidad de Konstanz. Disponible en: <http://sgpwe.izt.uam.mx/pages/egt/Cursos/MetodologiaMaestria/Dreher.pdf>

Echeverría, J. (1998). *Filosofía de la ciencia*. Ed. Akal: Madrid.

Estevez, A. (2009). La administración tributaria frente a los cambios tecnológicos. En *La administración tributaria frente al cambio tecnológico*. Estévez, A. (comp.); Esper, S.; Riverti, F.; Velasco, P. Cuadernos del Instituto AFIP. Buenos Aires.

Faerna, A. (2006). Significado y valor: la crítica pragmatista al emotivismo. *Quaderns de filosofia i ciencia*, 36, pp. 27 – 39.

French, W. y Bell, C. (1996). *Desarrollo Organizacional*. Prentice Hall. México.

Garma, A. (2006). El pragmatismo de R. Rorty. Alternativas a la teoría de la acción comunicativa. *A Parte Rei. Revista de Filosofía*, pp 43-56.

García, R. (2006). *Sistemas complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Gedisa: Barcelona.

Gassino J.B. y Scribano, A. (2008). Investigación acción participativa: una forma de hacer investigación cualitativa. En *El proceso de investigación social cualitativo*.

Scribano A. Prometeo: Buenos Aires.

Karczmarczyk, P. (2008). La noción de racionalidad a la luz del debate entre Habermas y Gadamer. Actas de las VII Jornadas de Investigación en Filosofía. Departamento de Filosofía. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: <http://jornadasfilo.fahce.unlp.edu.ar/vii-jornadas/ponencias/KARCZMARCZYK%20Pedro%202.pdf>

Manrique, R. (1994). *La psicoterapia como conversación crítica*. Madrid. Libertarias/Prodhufi.

Hatch, T. y Gardner, H. (2001). El descubrimiento de la cognición en el aula: una concepción más amplia de la inteligencia humana. En *Cogniciones Distribuidas. Consideraciones*

*psicológicas y educativas*. G. Salomon (Comp.) Amorrortu: Buenos Aires. pp. 214-241.

Ortuzar, M.J. (2005). La Representación Mental en las Teorías “Encarnadas” Contemporáneas de la Cognición. Tesis Maestría en Filosofía mención Epistemología. Universidad de Chile.

Perkins, D. (2001). La persona-más: una visión distribuida del pensamiento y el aprendizaje. En *Cogniciones distribuidas. Consideraciones psicológicas y educativas*. G. Salomon (Comp.) Amorrortu: Buenos Aires. Pp. 126-152.

Rodríguez Zoya, L. (2011). La significación política de las prácticas científicas: intereses y valores en la construcción del conocimiento. *Intersticios Revista Sociológica de Pensamiento Crítico*. Vol.55 (2), pp. 103-127.

Rojas, E. (1999). El saber obrero y la innovación en la empresa. CINTERFOR/ OIT. Montevideo.

Rorty, R. (1996). *Objetividad, relativismo y verdad*. Paidós: México.

Salomon, G. (2001). *Cogniciones distribuidas*. Amorrortu: Buenos Aires.

Samaja, J. (2008). *Epistemología y metodología*. Eudeba: Buenos Aires.

Schon, D. (1992). *La formación de profesionales reflexivos. Hacia un nuevo diseño de la enseñanza y el aprendizaje en las profesiones*. Madrid: Paidós Ibérica S.A.

Senge, P. (1995). *La quinta disciplina*. Granica: Buenos Aires.

Sotolongo, P. y Delgado Díaz, C. (2006). *La revolución contemporánea del saber y la complejidad social. Hacia unas ciencias sociales de un nuevo tipo*. CLACSO Libros: Buenos Aires.

Strauss A. y Corbin, J. (2002). *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentada*. Ed. Universidad de Antioquia: Colombia.

Valladares, L. (2011). Las competencias en la educación científica. Tensiones desde el pragmatismo epistemológico. *Perfiles Educativos*, 132, pp. 158 – 182.

## El mundo del trabajo en el post-neoliberalismo

### *El mercado de trabajo en Argentina<sup>1</sup>*

- **Almada**, Julieta; **Giraud**, Marina y **Schuster**, Erika (UNC): “El trabajo en Córdoba. Una mirada a largo plazo”
- **Karamaneff**, Luis (USP-T): “Los programas de formación de capital humano y la empleabilidad de jóvenes de sectores vulnerables. El caso del programa ‘Jóvenes con Más y Mejor Trabajo’ en la Provincia de Tucumán”
- **Menardi**, Mauricio (UNCu - CONICET - IIFAP/UNC); **Spontón**, Emiliano (INTA AER - UN de la Patagonia Austral) y **Roulier**, Catherine (ICSE/UN de Tierra del Fuego): “Juventud y Trabajo en Bell Ville. Análisis de la implementación del Programa ‘Jóvenes con más y mejor trabajo’ en la ciudad de Bell Ville, Provincia de Córdoba”
- **Tomatis**, Karina; **Becerra**, Natalia y **Corti Urriburu**, María Cristina (UNC): “Estado y Desempleo en Argentina (2003-2013)”
- **Veritier**, María Gisela y **Vaca**, Edgardo (UNC): “El empleo doméstico en Argentina. Análisis y evolución”

399

### *La conflictividad laboral<sup>2</sup>*

- **Franco**, Ma. José (UNC): “Entre el barrio, la calle y el Estado: El Movimiento Barrios de Pie, las políticas sociales y el trabajo. Córdoba, 2001-2007”
- **Levstein**, Lisandro (UNC): “Conflictividad laboral en la Córdoba reciente (demandas, formatos y participación)”
- **Misseri**, Lucas (CONICET - CIJS/UNC): “Dos perspectivas de la utopía del postrabajo: La idea de un ingreso básico universal de Van Parijs y los presupuestos de la ética hacker de Himanen”

---

1 Coordinación a cargo de Javier Moreira Slepoy

2 Coordinación a cargo de Alicia Naveda-

### *Economía social y solidaria*<sup>3</sup>

- **Enríquez**, Darío y **Klein**, Juan Luis (CRISES/U de Québec en Montreal): “Economía solidaria e innovación social en Montreal: El caso de una experiencia de lucha contra la inseguridad alimentaria”
- **Frizza**, Rodolfo, (COOPI): “La gestión del trabajo en organizaciones de la economía social: Motivación y subjetividad politizada por las prácticas cooperativas”
- **Moreira Slepoy**, Javier (IIFAP/UNC - UNVM): “Hacia la ampliación del mundo de la economía. Los sentidos políticos de la economía social y solidaria en el actual contexto argentino”
- **Ruggeri**, **Andrés** (Programa Facultad Abierta, FFyL-UBA.): “Empresas recuperadas: de la resistencia a la autogestión”



# Ponencias

---

El mercado de trabajo en Argentina

---

# El trabajo en Córdoba. Una mirada a largo plazo

**Julieta Almada**

FFyH-UNC.

julialmada@gmail.com

**Marina Giraudó**

**Erika Schuster**

Eje: El mundo del trabajo en el post-neoliberalismo

## Resumen

En la presente ponencia nos proponemos abordar las transformaciones en la configuración del mercado de trabajo en Córdoba, desde la recuperación democrática (1983) hasta 2011. Realizaremos un primer acercamiento a la temática, atendiendo al análisis de: la dinámica del mercado de trabajo y la estructura ocupacional. Para tal fin integraremos metodologías cualitativas y cuantitativas en el relevamiento y análisis de datos.

El régimen social de acumulación (RSA) por valorización financiera que cristalizó en los gobiernos de los años 90, entró en crisis a partir de 2001. A partir de la megadevaluación de 2002, se inicia un proceso de transición hacia un nuevo RSA.

Consideramos necesario, entonces, un abordaje de largo plazo, para dimensionar las transformaciones y continuidades dentro del mercado de trabajo local en estos dos momentos históricos diferenciados, poniendo en tensión las dinámicas locales y nacionales.

En este marco cabe preguntarnos ¿Qué particularidades se dan en el espacio provincial? ¿Cómo incide la dinámica nacional en la estructura económica local? ¿Cómo se relaciona con la dinámica del mercado de trabajo local? ¿Qué cambios y continuidades podemos observar en el periodo post-neoliberal? Si bien las respuestas a estos interrogantes no serán absolutas, serán nuestras primeras aproximaciones a tal fin.

## Algunas discusiones teóricas.

Existen múltiples perspectivas desde las que se puede analizar el mercado de trabajo, entre otras, la corriente neoclásica, el marxismo y las perspectivas regulacionistas. Desde el primer paradigma cuando se habla de mercado de trabajo se analizan principalmente dos factores: la oferta y la demanda de trabajo. Como en el mercado de los otros factores, el precio (en este caso el salario) está delimitado por la libre concurrencia de la oferta y la demanda, cualquier variación en las cantidades se ajusta de manera automática para la optimización de los recursos y ésta se traslada a los otros mercados generando el equilibrio general del sistema. Este planteo supone a los trabajadores y a los empresarios como individuos racionales que actúan en función de la optimización del beneficio y tiene como eje central el supuesto del equilibrio, por ello, los conflictos son analizados como desequilibrios en el mercado. Desde esta perspectiva, el Estado, los sindicatos, las asociaciones empresariales, y otros actores colectivos no forman parte del modelo y en general se los considera como factores desequilibrantes.

Sin embargo, desde otros paradigmas se ha problematizado este enfoque sobre el mercado de trabajo capitalista y se construyeron marcos analíticos más amplios desde los que se intentan articular variables económicas, políticas, sociales, históricas y espaciales, abandonando las intenciones de generar modelos explicativos en abstracto y universales, poniendo énfasis en el análisis de realidades históricas concretas y particulares. Es en este sentido que, los aportes del marxismo y el institucionalismo histórico, marcaron profundamente los marcos interpretativos y abren un conjunto de perspectivas que, sin ser homogéneas, se plantean la importancia de historizar al interior del capitalismo diferentes procesos de configuración y reconfiguración de la relación capital-trabajo, (Neffa, 2004; 2010; Sabato, 1985).

Siguiendo lo expuesto por Adriana Marshall, podemos plantear al menos tres elementos centrales del mercado de trabajo (Marshall, 1999; 2000). En primer lugar el *excedente de fuerza de trabajo*, el cual se relaciona directamente con la demanda y oferta de fuerza de trabajo y por lo tanto con las características de la estructura económica, es decir con el tipo de actividad económica más dinámica, la política cambiaria, fiscal, entre otras. Otra variable clave es el *poder de los sindicatos*, dado que influyen en la oferta de trabajo, los salarios y condiciones laborales, en mayor o menor medida dependiendo de la autonomía que tengan respecto al Estado. Por último, la *competencia en el mercado*, en la que incide directamente el Estado a través de la legislación y políticas laborales que tienden a proteger o intensificar el empleo, en vinculación con el poder de negociación sindical y el volumen del excedente de fuerza de trabajo. En este trabajo nos interesa detenernos sobre la primera de estas dimensiones para el caso de Córdoba, en el periodo 1983-2011.

## Dinámica del mercado de trabajo en Córdoba

403

A partir de la breve descripción que realizamos sobre las principales dimensiones del mercado de trabajo en el apartado anterior, nos dispondremos ahora a hacer una descripción de la configuración del mercado de trabajo en Córdoba, desde el retorno democrático hasta el año 2011.

Para esto, presentaremos los datos que hemos recopilado, a partir de la información proporcionada por la Encuesta Permanente de Hogares del INDEC, referentes a: 1. La dinámica de empleo, tomando como indicadores la tasa de actividad, de empleo, de desocupación y subocupación. 2. La estructura ocupacional en función de las ramas de actividad, para tratar de analizar los cambios o desplazamientos al interior del mercado de trabajo, y que nos servirá de indicadores para poder, en un futuro, analizar los cambios en la estructura productiva de la provincia, y su inserción económica a nivel nacional e internacional.

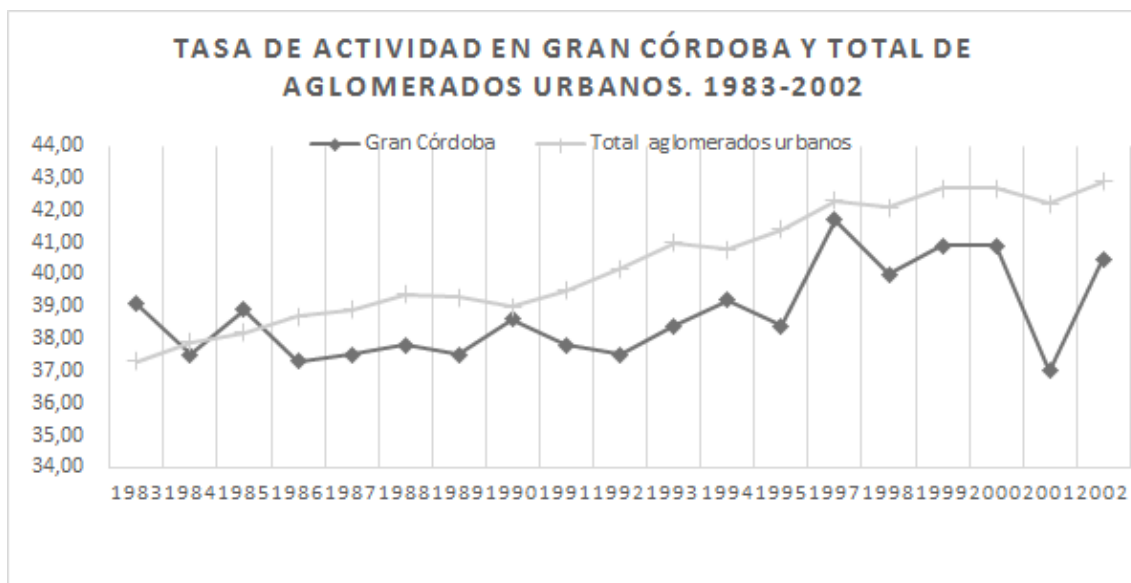
La presentación está subdividida en dos momentos (1983-2002 y 2003-2011) dado que entendemos que la crisis de 2001 y la salida del modelo de convertibilidad en 2002 marcaron el paso a un nuevo régimen de acumulación en nuestro país.

## Dinámica de empleo

Respecto a la dinámica de empleo, en la provincia de Córdoba para el periodo de estudio observamos las siguientes características. La tasa de actividad<sup>1</sup> en Córdoba, como podemos ver en el gráfico que sigue, es menor respecto al total de aglomerados urbanos y se mueve ampliando la

<sup>1</sup> La tasa de actividad indica qué parte de la población se encuentra participando activamente en el mercado de trabajo. Se calcula como la relación porcentual entre la población económicamente activa y la población total. La PEA, según la OIT, abarca a todas las personas indiferentemente de su sexo (estén empleadas o desempleadas) que aportan su trabajo para producir bienes y servicios económicos, definidos según los sistemas de cuentas nacionales y de balances de las Naciones Unidas, durante un período de referencia. En el caso de Argentina, se considera además "activas a las personas que, sin percibir remuneraciones, trabajen un mínimo de 15 horas en la semana de referencia" (Neffa, Panigo, Pérez y Persia, 2014: 15)

diferencia, en algunos intervalos del tiempo. En los periodos de crisis se pronuncia esta tendencia, notable fundamentalmente en la crisis de 2001, así como en menor medida, en la crisis provincial de 1995<sup>2</sup>. Hay diversas explicaciones posibles a este desenvolvimiento. Podríamos entender esta ampliación de la población que vende su fuerza de trabajo como una incorporación de segmentos poblacionales que antes estaban retirados del mercado de trabajo o su participación era mucho menor, como puede ser el caso de mujeres o jóvenes, es menor para el caso de nuestra provincia. Sin embargo, con sólo este indicador no podemos brindar una hipótesis de lectura concluyente.

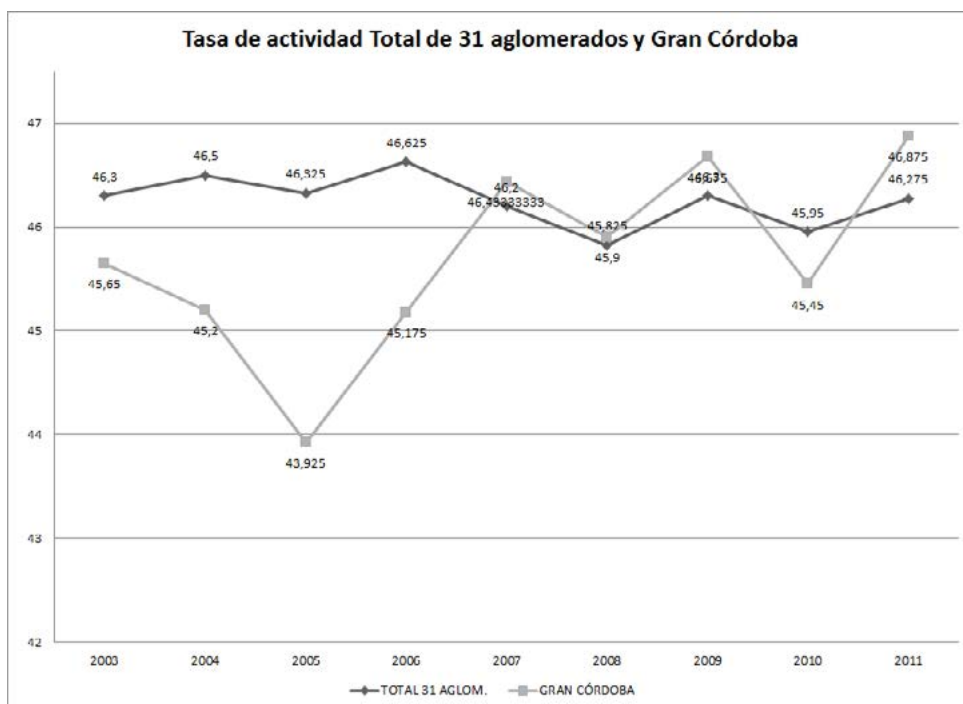


Fuente: Elaboración propia en base a EPH - INDEC

Hacia finales de la década de los noventa nuevamente la diferencia entre la población activa en la provincia y en el total de aglomerados urbanos se incrementa llegando a ser 5 puntos menor en el año 2001. Ello nos indica que la crisis que vivió el país en el 2001 y 2002 impactó profundamente en la economía provincial y por ello también en la dinámica de empleo, como veremos a continuación.

Como se observa en el gráfico que sigue hacia el año 2005 en el ámbito provincial la tasa de actividad comienza a revertir su tendencia y crece sostenidamente hasta el año 2009 incluso de una manera mucho más marcada que en el resto de los aglomerados. Esto puede estar relacionado con que durante este período se registró un significativo aumento del empleo industrial promovido principalmente a partir del conjunto de políticas llevadas adelante por el gobierno nacional y que denotarían una nueva etapa económico-política.

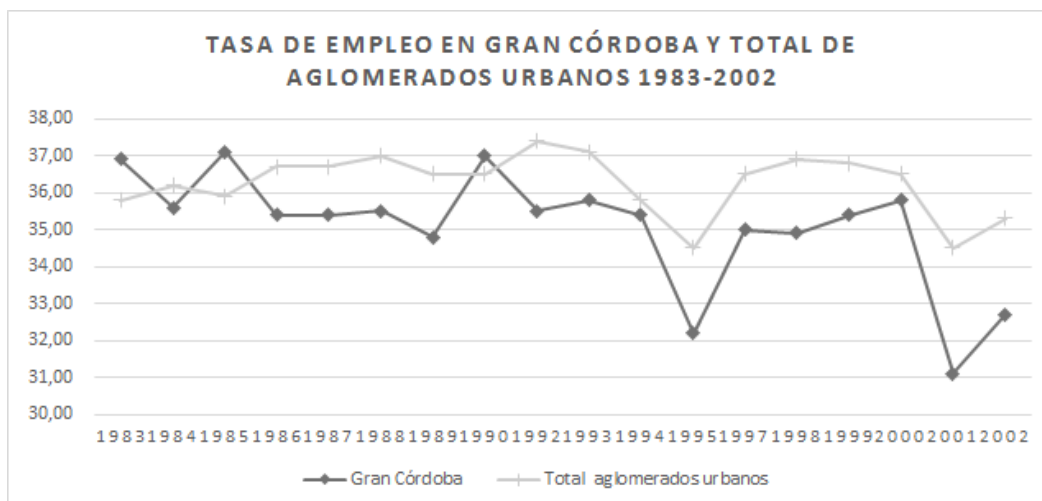
<sup>2</sup> La crisis del año 1995, devino de la imposibilidad de pago de salarios a empleados del sector público por parte del gobierno provincial, así como también la imposibilidad del mismo a hacer frente a la cancelación de deudas medias contraídas a lo largo de las gestiones angelocistas, con diferentes organismos financieros. El ciclo de protestas que acompañó a la coyuntura (Gordillo, 2003), así como las disputas al interior de la Unión Cívica Radical (Moyano, 2007), son elementos que necesariamente deben tomarse en cuenta para comprender la salida anticipada de Angeloz, para ser reemplazado por el también radical, Ramón Bautista Mestre. Sin dudas, las consecuencias financieras del denominado “Efecto Tequila” en referencia a la crisis financiera mexicana, no debe ser un elemento explicativo soslayado. La profunda crisis provincial posibilitará la profundización de políticas de ajuste y reducción del gasto público y social así como nuevos intentos privatizadores de las empresas estatales.



Fuente: Elaboración propia en base a EPH – INDEC

Si tomamos en cuenta la tasa de empleo<sup>3</sup> desde el retorno democrático, observamos una tendencia de acompañamiento, respecto al desenvolvimiento del total de aglomerados urbanos relevados por la EPH.

405

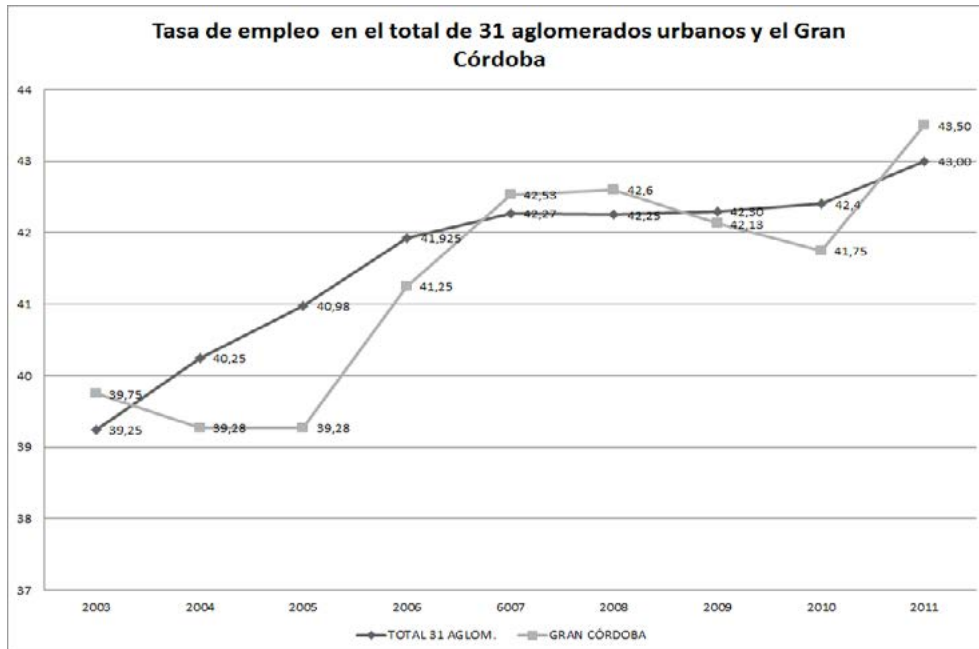


Fuente: Elaboración propia en base a EPH – INDEC

En general, se ubica por debajo del promedio del total de aglomerados urbanos. Así en el año 1995 la tasa de empleo se ubica en un magrísimo 32,2 %, similar al 31,1% de 2001 o al 32,7% de 2002, es decir que en los periodos de crisis (provincial vinculada también a la crisis internacional

3 La tasa de empleo indica la relación entre la Población Ocupada y la población total.

mexicana, o nacional) esto es más frecuente, lo que podría dar cuenta de una mayor vulnerabilidad de su economía a estos acontecimientos. Asimismo si tomamos los datos entre puntas, vemos que en este subperiodo, es mayor la disminución de la población ocupada que en el total de los aglomerados urbanos.

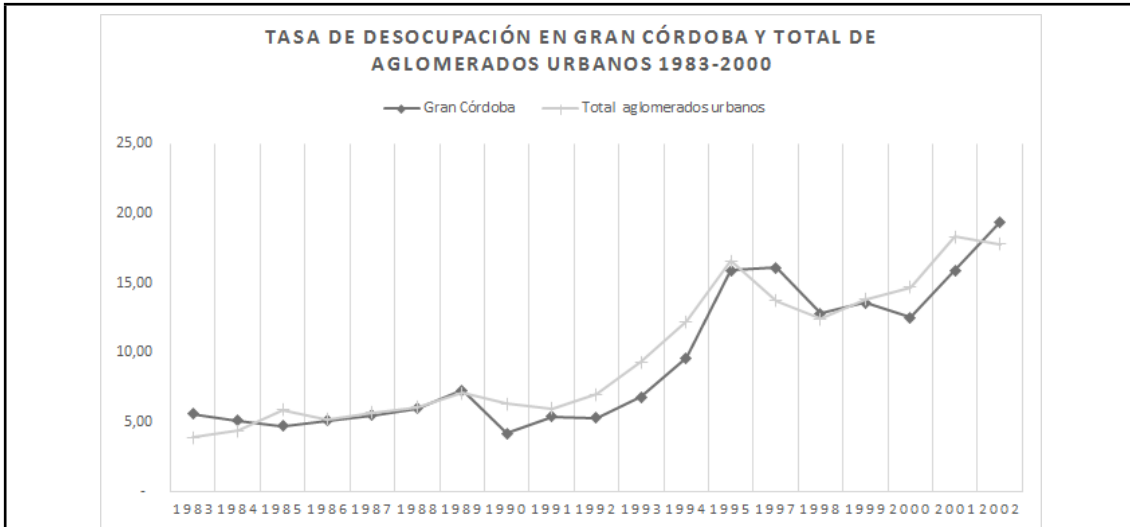


Fuente: Elaboración propia en base a EPH – INDEC

Como ya hemos dicho y en relación al comportamiento de la tasa de actividad en Córdoba la tasa de empleo muestra una rápida reactivación desde el año 2003, aunque se mantiene siempre por debajo total de aglomerados, sin embargo desde el 2007 esto tiende a revertirse hasta el año 2011. Este comportamiento suponemos que se debe a las características de la estructura productiva local y a algunas medidas tomadas por el gobierno provincial.

Por otro lado, en lo que hace a la desocupación, resulta claro que si bien en los dos primeros años democráticos y durante la crisis de 1989, cuando los valores de la tasa de desocupación<sup>4</sup> son superiores a la media de la totalidad de los aglomerados urbanos, esta corre levemente por debajo del promedio nacional. Es también claro que aunque las tasas nacionales de desocupación son más elevadas, no existe diferencia en cuanto a la tendencia expresada por las curvas. En este sentido, se evidencia un acompañamiento del movimiento, tal como podemos observar en el siguiente gráfico.

4 La tasa de desocupación calcula el porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.



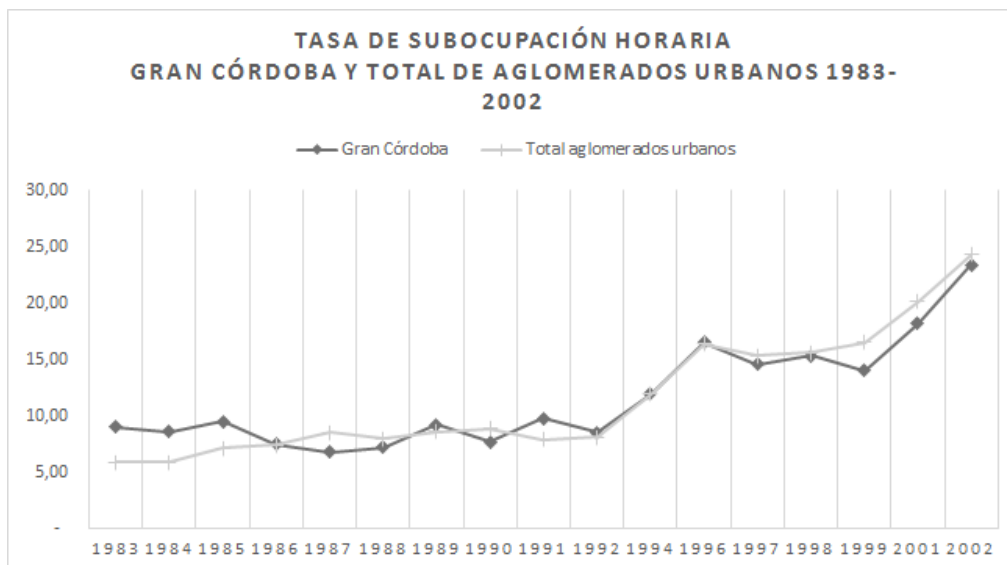
Fuente: Elaboración propia en base a EPH – INDEC

Es necesario remarcar además que se muestra una extraña baja de la tasa de desocupación en el Gran Córdoba durante 1990. Luego de esta breve separación, las curvas retoman la tendencia posterior a acercarse, aumentando sostenidamente.

Durante el período posterior a la crisis del 2001 observamos el mismo comportamiento, es decir que el desempleo en la provincia es un poco menor que en el ámbito nacional y en ambos casos tiende a disminuir marcadamente. Sin embargo también, observamos que el cambio en la tasa de desempleo provincial es más abrupto en períodos cortos de tiempo.

Por último, la tasa de subocupación<sup>5</sup>, también sigue la evolución del total de aglomerados para el primer subperíodo de tiempo.

<sup>5</sup> La tasa de subocupación nos aporta datos sobre el porcentaje entre la población subocupada y la población económicamente activa. La población subocupada, se refiere a los ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales, que desean trabajar más horas y se encuentran disponibles para hacerlo, de acuerdo a las definiciones del Ministerio de Economía de la Nación.

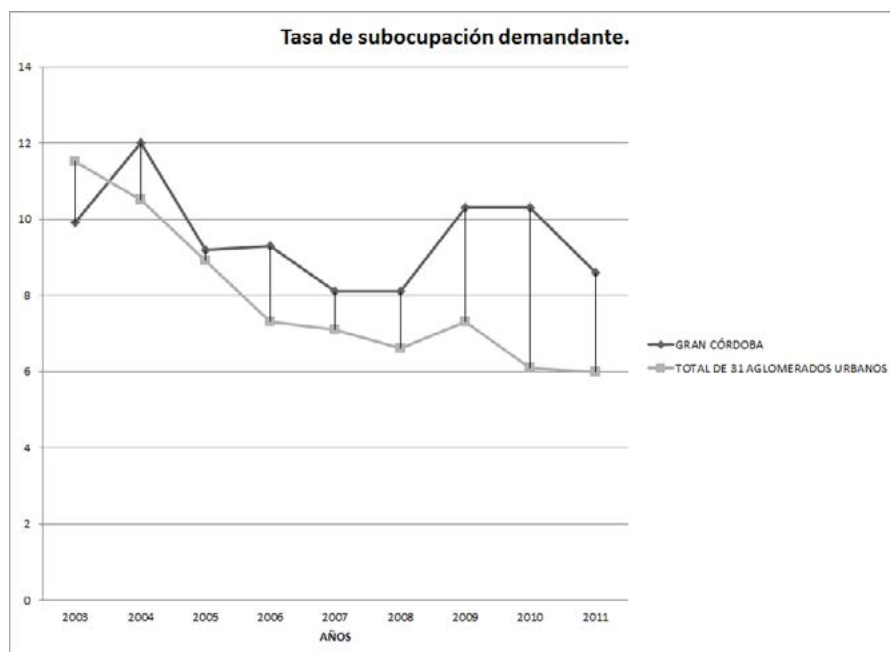


Fuente: Elaboración propia en base a EPH – INDEC

Exceptuando los años 1987, 1988, 1990 y el intervalo 1999-2002, en los que se observa un porcentaje menor en la tasa de subocupación, respecto al del total de los aglomerados urbanos, en los otros años, vemos que el nivel de subocupación se mantiene levemente por encima del promedio nacional. A diferencia de los otros indicadores, podemos observar en el siguiente gráfico, mayores oscilaciones entre las curvas que se cruzan reiteradas veces.

Si tomamos estos dos últimos indicadores (tasa de desocupación y subocupación), que dan cuenta del deterioro del mercado de trabajo y podrían considerarse como elementos indiscutibles para calcular el volumen del excedente de fuerza de trabajo, en el caso de Córdoba representaron en los años de punta (1983-2002) en conjunto el 14,6% y el 42,80% de la población económicamente activa, lo que representa un incremento del 293,15%. Así, tanto esta diferencia como el débil comportamiento de la tasa de empleo local respecto de la del total de aglomerados resulta dificultoso afirmar que la dinámica del mercado de trabajo fue diferente de la evolución nacional.





Fuente: Elaboración propia en base a EPH – INDEC

A diferencia del subperíodo anterior en donde encontramos un acompañamiento de la evolución de la tasa de subocupación demandante de Córdoba, respecto al total de aglomerados urbanos, entre 2003 y 2011 observamos que hay un creciente distanciamiento entre las líneas, que dan cuenta que el nivel de subocupación en el Gran Córdoba es considerablemente mayor que el del total de aglomerados urbanos. Asimismo, debemos destacar que en ambos casos, la tendencia es a una disminución. Para el caso del total de aglomerados, excepto en 2009, y como consecuencia de la crisis internacional, se observa una clara tendencia a la baja; mientras que en el caso del Gran Córdoba, el movimiento es más oscilatorio. La disminución de los niveles de subocupación, pueden ser explicados por las crecientes intervenciones estatales, en torno a la creación de empleo formal de mayor calidad.

Si tomamos como referencia la sumatoria entre la tasa de subocupación y desocupación, para evaluar el deterioro o mejoramiento de las condiciones del mercado de trabajo en este su periodo (2003-2011) en la provincia, observamos que en los años de punta representaban el 22,8% en 2003 y el 15,78% para 2011 de la PEA, es decir una reducción del 69,21%. Para los mismos años, a nivel del total de aglomerados urbanos estas cifras eran del 26,75% y del 13,15% respectivamente. Si tomamos entonces el último año (2011), vemos que pese al mejoramiento significativo de estos indicadores, se encuentra por debajo del nivel nacional (en un 20%).

### **Estructura ocupacional**

En el mismo sentido, al explorar la estructura ocupacional y evaluar posibles inferencias a partir de ello, que evidencian transformaciones en la estructura productiva y que parecen continuar en el marco común impuesto por la dinámica de acumulación nacional. Por las características de la fuente utilizada (EPH puntual) nos es dificultoso poder advertir la importancia del sector primario dentro de la economía provincial, pese a la tendencia creciente del volumen de producción de este sector en la economía de la provincia en el marco de una creciente primarización de la economía argentina (Svampa, 2008).

## Estructura ocupacional según sectores y ramas de actividad en el Gran Córdoba 1983-2002.

Año	Sector Primario	Sector Secundario	Indus.Manufact.	Construcción	Otros	Sector Terciario	Comercio	Serv.Comun. Soc. Y Pers.	Otros
1983	0,90	28,90	19,70	8,80	0,40	67,00	21,70	33,60	11,70
1984	0,70	29,50	19,50	9,50	0,50	66,50	22,50	33,00	11,00
1985	1,10	28,10	19,90	7,70	0,50	68,30	23,00	35,00	10,30
1986	1,20	31,40	21,50	8,90	1,00	63,50	21,20	32,20	10,10
1987	0,60	31,50	21,20	9,10	1,20	65,60	22,90	32,30	10,40
1988	0,70	29,00	18,50	9,50	1,00	66,60	22,70	34,40	9,50
1989	0,90	24,70	17,20	6,90	0,60	73,20	23,30	39,00	10,90
1990	0,70	28,10	19,10	8,20	0,80	70,60	21,90	37,10	11,60
1991	1,00	24,90	15,40	8,50	1,00	74,00	24,60	38,00	11,40
1992	0,90	26,50	18,10	7,90	0,50	72,40	24,40	35,40	12,60
1993	0,60	26,70	17,70	8,40	0,60	72,60	26,40	33,00	13,20
1994	0,40	27,00	16,80	9,80	0,40	72,60	26,40	33,10	13,10
1995	1,00	25,30	16,60	7,90	0,80	73,70	24,80	33,90	15,00
1996	0,60	24,50	16,60	7,30	0,60	74,80	26,00	32,60	16,20
1997	0,40	27,90	17,30	9,60	1,00	71,60	24,90	32,50	14,20
1998	0,10	26,50	15,60	10,10	0,80	73,40	25,20	33,50	14,70
1999	1,20	24,90	14,30	10,40	0,20	73,90	22,90	34,40	16,60
2000	1,20	20,50	11,80	8,40	0,30	78,30	22,30	37,60	18,40
2001	1,10	21,70	12,00	9,20	0,50	77,20	23,60	33,70	19,90
2002	1,00	20,00	11,00	8,80	0,20	79,10	24,30	37,70	17,10

Elaboración propia en base a INDEC.

Pese a estas aclaraciones, podemos afirmar que en materia del empleo urbano, en donde reside por otra parte la mayor cantidad de población de nuestra provincia, dentro del sector secundario vemos que en las industrias manufactureras presentan una tendencia decreciente del nivel de ocupación, fundamentalmente si tomamos las puntas del periodo seleccionado. Uno de los elementos explicativos posibles para comprender este proceso provincial, es que con la dictadura militar, se produce una apertura de la economía indiscriminada. El sector automotriz en particular, eje dinámico de la economía provincial desde mediados del siglo XX, se vio altamente afectado ya que “hasta 1978 esta industria tenía un bajísimo grado de apertura, dado que el régimen sectorial imponía un muy alto porcentaje de integración nacional, y prácticamente eliminaba las importaciones de productos terminados” (Kosacoff, 1993: 25). Con el proceso aperturista, las importaciones tanto de bienes terminados, como de autopartes, crecieron significativamente. A partir de 1981 volvió a constituirse como una actividad económica protegida, sin embargo, quedó abierta la importación de partes, lo que contribuyó a que los componentes de producción nacional fueran disminuyendo cada vez más, con el consecuente impacto en la economía provincial.

Ahora bien, como podemos observar en la tabla de estructura ocupacional, es el sector terciario el

que tiene una tendencia creciente en el nivel de ocupaciones, y dentro de este sector en particular, la rama servicios lo que podría dar cuenta de que, a partir del desplazamiento de la mano de obra de las ramas industriales, la estrategia seguida puede haber sido la instalación de comercios minoristas, o el emprendimiento de actividades por cuenta propia dentro del sector servicios.

### Estructura ocupacional según sectores y ramas de actividad. Gran Córdoba 2003-2011.

Año	Sector Primario	Sector Secundario	Indus.Manufact.	Construcción	Otros	Sector Terciario	Comercio	Serv.Comun. Soc. Y Pers.
2003	1,00	20,00	11,00	8,80	0,20	79,10	24,30	37,70
2004	1,10	23,90	13,50	10,30	0,10	75,00	25,70	31,70
2005	0,60	24,60	12,40	11,80	0,40	74,70	26,70	31,80
2006	0,30	26,40	13,80	12,10	0,50	73,40	24,40	29,80
2007	0,80	23,10	11,80	10,80	0,50	76,00	23,60	32,70
2010	3,81	23,02	13,10	9,56	0,36	73,17	24,52	31,64
2011	3,61	24,60	12,93	11,35	0,32	71,80	23,95	29,98

Elaboración propia en base a INDEC.

Para el subperíodo 2003-2011, observamos una tendencia a aumentar dentro de la participación de las actividades del sector secundario y primario, dentro de la estructura ocupacional, en detrimento del sector terciario (servicios). Es notable el dinamismo de la construcción en este periodo.

411

Si bien este sector representa a más del 70% de los puestos de trabajo, a diferencia del subperíodo anterior, observamos esta tendencia, que podría contribuir a la explicación de un cambio de régimen de acumulación desde 2003.

### Conclusiones provisionarias

De acuerdo al trabajo realizado, hemos podido observar ciertas particularidades de la evolución de los principales indicadores del mercado de trabajo local, en relación con el nivel nacional, así como al analizar la estructura ocupacional a nivel provincial. Asimismo, hemos podido advertir dos comportamientos disímiles de acuerdo a las temporalidades propuestas (1983-2002; 2003-2011), que nos posibilitarían dar cuenta de diferenciadas configuraciones del mercado de trabajo para el periodo de tiempo analizado. La descripción de la estructura ocupacional, nos permitiría advertir estrategias económicas diferenciadas que dan cuenta de las transformaciones promovidas desde 2003 a nivel nacional.

En este marco, si tomamos la sumatoria de la tasa de desocupación y la de subocupación -que dan cuenta del deterioro o mejoramiento de las condiciones del mercado de trabajo y podrían considerarse como elementos indiscutibles para calcular el volumen del excedente de fuerza de trabajo- en el caso de Córdoba representaron en los años de punta del primer subperíodo (1983-2002) en conjunto el 14,6% y el 42,80% de la población económicamente activa, lo que representa

un incremento del 293,15%. Así, tanto esta diferencia como el débil comportamiento de la tasa de empleo local respecto de la del total de aglomerados resulta dificultoso afirmar que la dinámica del mercado de trabajo fue diferente de la evolución nacional. Para el segundo subperíodo (2003-2011) en la provincia, observamos que en los años de punta representaban el 22,8% en 2003 y el 15,78% para 2011 de la PEA, es decir una reducción del 69,21%. Para los mismos años, a nivel del total de aglomerados urbanos estas cifras eran del 26,75% y del 13,15% respectivamente. Si tomamos entonces el último año (2011), vemos que pese al mejoramiento significativo de estos indicadores, se encuentra por debajo del nivel nacional (en un 20%).

Consideramos necesario, para fortalecer el planteo, poder incorporar en nuestro análisis, otros elementos que pueden ser considerados clave para el análisis del mercado de trabajo, como puede ser la evolución salarial, la diferenciación por sexo y nivel educacional, entre otros, que esperamos podamos profundizar en futuros trabajos, sirva la presente ponencia para iniciar el camino.

## Bibliografía

- KOSACOFF, Bernardo (1993): *El desafío de la competitividad: la industria argentina en transformación*. Alianza Editorial, Buenos Aires.
- MARSHALL, Adriana (2000): “Regulación del mercado de trabajo, salarios y disciplina laboral- Un análisis comparativo”, Trabajo presentado en la *XXII Conference of the Latin American Studies Association*, Miami.
- MARSHALL, Adriana; CORTES, Rosalía (1999): *Estrategias económicas, instituciones y negociaciones políticas en la reforma social de los 90*, en *Desarrollo económico*, vol 39, número 154, Julio-Septiembre.
- NEFFA Julio C (comp) (2010): *Transformaciones del empleo en la Argentina*, CICCUS , CEIL-PIETTE, Buenos Aires
- NEFFA Julio C y BOYER Robert (2004): *La economía Argentina y su crisis (1971-2001): visiones institucionales y regulacionistas*, Ceil-Piette Niño y Dávila editores, Buenos Aires.
- SABATO, Hilda (1985): “La formación del mercado de trabajo en Buenos Aires, 1850-1880”. En: *Revista Desarrollo Económico* N° 96. Buenos Aires.
- SVAMPA, Maristella et.al. (2008): *Proyecto: modelos de desarrollo: actores, disputas y escenarios en la Argentina contemporánea*. Programación PICT.

## **Los programas de formación de capital humano y la empleabilidad de jóvenes de sectores vulnerables. El caso del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en la Provincia de Tucumán.**

Luis Esteban Karamaneff

USP-T

Correo electrónico: luiskaramaneff@gmail.com

Eje temático: El mundo del trabajo en el post-neoliberalismo

Con esta ponencia se busca analizar, en términos de empleabilidad, las posibilidades de ingreso de los beneficiarios de la línea “Acciones de Entrenamiento para el Trabajo” en el marco del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” a la estructura ocupacional de la Provincia de Tucumán. Asimismo, se propone revisar el rol de las políticas de inserción laboral para jóvenes en cuanto a las probabilidades que tienen de generar empleo registrado en mercados de trabajo con elevadas tasas de precariedad laboral<sup>1</sup>.

Tratando de cumplir este objetivo, se considera relevante responder los siguientes interrogantes: ¿en qué medida el componente “Acciones de Entrenamiento para el Trabajo” (AET) logra promover oportunidades de acceso a un empleo registrado? ¿De qué manera la estructura ocupacional de la Provincia de Tucumán potencia o limita el nivel de empleabilidad de aquellos jóvenes de sectores pobres que realizan entrenamiento laboral en el marco del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT)?

Se parte de la idea de que los problemas de empleo juvenil en los sectores vulnerables no tienen como principal sustrato la débil empleabilidad ni la inflexibilidad contractual -la oferta- sino los límites estructurales que presenta la demanda laboral bajo un sistema económico fundado en condiciones de acumulación y regulación salarial que genera excedentes de población. Los segmentos poblacionales marginales (en este caso, jóvenes pobres y desocupados) constituyen la expresión de sectores sobrantes, a los que –a través de políticas sociales eficientes, aunque costosas- es necesario recluir, controlar, auto-reproducir y coaptar con el objeto de evitar que emerja su potencial fuerza destructiva del orden político-económico vigente (Salvia, 2011, p.109).

Se entiende que una de estas políticas sociales es el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, el cual tiene por objeto –según la Res. N° 497, 2008 del MTEySS- generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo. Pueden formar parte del mismo todas aquellas personas de entre 18 y 24 años con estudios formales incompletos, que se inscriban en las oficinas municipales que componen las redes provinciales de empleo.

---

1 Se refiere a los asalariados sin jubilación o sin trabajo permanente, a los trabajadores independientes (patrones o cuenta propia) que no tienen un empleo permanente (es decir, son changas, empleos inestables o trabajos temporarios) o a aquellos trabajadores independientes con empleo permanente pero que trabajan menos de 35hs y quieren trabajar más. Se incluyen también los trabajadores familiares sin salario.

La implementación del programa “JMyMT” se dio en un periodo caracterizado por la reactivación de la economía -con crecimiento del PBI de casi del 9% anual- el cual muestra una importante recuperación del empleo, los ingresos y la capacidad de consumo de los hogares. A esto se sumó una ampliación de las reformas educativas, de los sistemas de formación profesional y de los programas activos de capacitación y empleo dirigidos a los jóvenes a cargo del Estado, iniciativas todas introducidas durante la década de los noventa y ampliadas durante estos años. Si bien estas políticas han sido favorables para la ampliación de la demanda de empleo a partir de la propia dinámica de acumulación -agro-minero exportadora hacia el mercado externo y re-industrialista hacia el mercado interno-, estos procesos no evidencian -al menos todavía- un cambio cualitativo en lo que refiere a una disminución de la heterogeneidad que afecta a la estructura económico-ocupacional, manteniéndose vigente la segmentación de los mercados laborales y una alta concentración de recursos productivos -incluida la fuerza de trabajo con mejores credenciales educativas- sobre los sectores privados y públicos más dinámicos del sistema económico (Salvia y Vera, 2012 p.2).

Tanto durante la primera fase de reactivación 2004-2007 como durante el siguiente período 2007-2011 (el cual incluye una fase de recesión en 2009 con recuperación en 2010-2011), el empleo regulado a nivel urbano incrementó su participación en la estructura económica laboral. Mientras que en el año 2004, el 44,1% del mercado de trabajo correspondía a empleo regulado por normas laborales y con significativa estabilidad, dicho porcentaje ascendió al 50,8% y 56,7% en los años 2007 y 2011, respectivamente.

Si bien la mejora ocurrida en términos del mercado de trabajo durante la última década es indiscutible, un hecho que no debe pasar desapercibido es que todavía más del 40% del empleo urbano se genera en el mercado secundario o marginal de la estructura económica ocupacional del país. Cabe también destacar que en este marco, la situación laboral de los jóvenes es la que presenta justamente mayores desventajas e incumplimientos de derechos.

En 2012 la tasa de desocupación de los jóvenes<sup>2</sup> entre 18 y 24 años fue de 21,9, la cual triplicó la de la población mayor de 25 años, que fue de 7,3. En el grupo estudiado se registra una disparidad según el sexo, en desmedro de las mujeres, ya que su tasa de desocupación es del 31,6 y la de los varones del 16,3. Estos indicadores se dan pese a que las mujeres participan del mercado de trabajo en menor medida que los varones: la tasa de actividad de las mujeres entre 18 y 24 años fue de 49,6, mientras que la de los varones fue de 72,2.

A su vez, no sólo el desempleo juvenil forma parte de un problema en materia de exclusión económica y marginalidad social sino también el desaliento y el subempleo informal, ya que los jóvenes no sólo mostraron poseer menores posibilidades de inserción laboral, sino también que el empleo que consiguen resulta, en promedio, de menor calidad. De la población económicamente activa, solo el 29,2% de los jóvenes logró insertarse en un empleo de calidad, mientras que lo logró el 46,4% de los adultos. Asimismo, en 2012, el 36,4% del total de jóvenes de entre 18 y 24 años de edad no participaba del mercado de trabajo; un 45,6% estaba ocupado pero no en un empleo de calidad; y apenas el 18% había finalizado la transición a un empleo pleno de derechos.

También encontramos que el grupo de jóvenes “en transición”, es decir, movilizado para lograr un empleo pleno de derechos, está constituido en mayor parte por los ocupados en empleos precarios o subempleos inestables, que representan un 30,2% del total de jóvenes. Completan este grupo los que solo buscan trabajo (10,6% del total), los que estudian y buscan trabajo (3%) y los desalentados en la búsqueda de trabajo (1,8% del total de jóvenes) .

---

2 Datos correspondientes a EDSA-Bicentenario (2010-2016), del Observatorio de la Deuda Social Argentina, UCA. Vale aclarar que, al momento de realizarse esta investigación, no existía consenso sobre las estadísticas de desempleo juvenil y se pueden encontrar valores disímiles que van desde 15,3% (Consultora Equis) hasta 20,4% (Instituto de Estudios sobre la Realidad Argentina y Latinoamericana -Fundación Mediterránea). Si hay unanimidad en que la desocupación de los jóvenes entre 18 y 24 años es notablemente mayor que la de la población adulta.

Dada esta situación, la hipótesis central de esta ponencia sostiene que el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, en particular el componente de entrenamiento laboral, tuvo un éxito limitado en la generación de empleo asalariado registrado. Esto se habría debido fundamentalmente a las propias condiciones de funcionamiento de los mercados de trabajo locales, en donde opera de manera persistente una estructura socio-ocupacional segmentada que genera oportunidades diferenciales según posicionamientos sociales. Con lo cual, no se habrían dado las condiciones capaces de generar una demanda suficiente para la creación de puestos de trabajo en el sector formal de la economía.

Asimismo se observa -tomando la implementación del programa “JMyMT” en la provincia de Tucumán como estudio de caso- que la articulación entre educación y acceso a un empleo pleno de derechos se distribuye de manera desigual según el origen social de los jóvenes de manera relativamente independiente del nivel educativo. La fragilidad de la relación entre educación y empleo se evidencia en la desigual probabilidad de que jóvenes con las mismas credenciales educativas logren acceder a empleos de una misma calidad. Cualquiera sea el nivel de calificación de los jóvenes de extracción social más pobres, son ellos los que acceden a los empleos de mayor inestabilidad y los primeros en ser cesanteados durante las coyunturas de crisis.

### Empleabilidad

Sobre el concepto de “empleabilidad”, la polisemia existente en torno al mismo se expresa en las diferentes dimensiones desde donde puede abordarse; ya que los enfoques revelan concepciones distintas e incluso opuestas, las cuales además han ido mutando a lo largo del tiempo. Siguiendo la teoría de capital humano<sup>3</sup> se entiende que las personas dedican mayor o menor tiempo y recursos para adquirir cualificaciones o educación, de modo que acuden con distintas capacidades al mercado de trabajo. En consecuencia, la situación de pobreza y desempleo es derivada, según esta teoría, del inadecuado nivel de capital humano. Por lo que se sugiere mejorar los niveles educativos para dar solución a estos dos problemas<sup>4</sup>.

Como concepción alternativa encontramos a la “empleabilidad” como un concepto que no depende exclusivamente de las competencias del trabajador, sino que se encuentra condicionado por los ciclos de crecimiento económico, las normas institucionales que regulan la dinámica del mercado laboral y, más importante, por el grado de segmentación productiva y de segregación socio-ocupacional que atraviesa al sistema económico y a la sociedad (Kaztman, 1999; 2001).

Desde esta perspectiva, se rechaza la noción de capital humano por operar en abstracto y con variables puramente económicas sin considerar las particularidades histórico-estructurales, las relaciones políticas, culturales, psicológicas y sociales de las sociedades y economías, específicamente, las latinoamericanas; además de suponer que existe un solo tipo de desarrollo (el que ha ocurrido en los ahora países centrales) y que, lo que ocurrió en esas sociedades, debe suceder igualmente en las demás. Con respecto a los mercados de trabajo, este enfoque crítico, cuestiona las posibilidades de mantenimiento de equilibrio entre oferta y demanda; entre formación de personal altamente

---

3 Los trabajos pioneros sobre esta cuestión fueron los de Schultz (1963), Becker (1964) y Mincer (1974). Estos autores, entre otros, enfatizan el positivo impacto de la educación y la formación -capital humano- sobre la innovación, la productividad y la remuneración laboral, de modo tal que las desigualdades salariales quedarían explicadas por las diferencias en las inversiones de capital humano que realizan los individuos (Salvia y Vera, 2012, p. 3).

4 En el caso argentino, una amplia literatura ha procurado destacar el papel de la educación como factor central para el aumento de las oportunidades de inserción laboral y las posibilidades de movilidad y convergencia social. En esta línea, autores como Llach y Kritz (1997) y Llach, Montoya y Roldán (1999), han explicado los procesos de desempleo, empobrecimiento y desigualdad distributiva como efectos de un “desajuste” entre la demanda y la oferta de credenciales y calificaciones. En el marco de este mismo diagnóstico, organismos internacionales como el BID y el Banco Mundial continúan acordando con el gobierno nacional importantes líneas de cooperación y financiamiento orientadas a mejorar el capital humano y la formación laboral hacia los sectores de baja calificación (Salvia y Vera, 2012, p.4).



calificado y su absorción en el mercado laboral; lo cual queda demostrado con problemas como el credencialismo, el desempleo y el subempleo en todas las capas de la sociedad y no sólo en las del personal altamente calificado, por lo que se cuestiona la noción misma y la continuidad del uso del concepto “*capital humano*” (Jiménez Jiménez, 2007, p.11).

Para el desarrollo de esta investigación se va a tomar el concepto de empleabilidad de Salvia (2012, p. 8), que entiende que: “la reproducción en las formaciones sociales del mundo subdesarrollado de estructuras económicas heterogéneas y altamente dependientes de los mercados mundiales, las cuales hacen posible el funcionamiento de mercados de trabajo segmentados en cuanto a la calidad de los empleos que se generan, han desarrollado consecuencias sobre las oportunidades de empleo, la movilidad social y las desigualdades económicas de los jóvenes. Y que en este marco, resulta posible considerar que los problemas de empleo juvenil no tienen como principal sustrato la débil empleabilidad ni la inflexibilidad contractual -la oferta- sino los límites estructurales que presenta la demanda laboral bajo un sistema económico fundado en condiciones de acumulación y regulación salarial que deja “afuera” a un excedente de población. Además se agregan las desiguales condiciones materiales de origen y los diferentes entornos socioculturales a partir de los cuales los jóvenes enfrentan trayectorias educativas y laborales muy desiguales en oportunidades de integración y movilidad social”. Siguiendo esta perspectiva, se puede pensar que las relaciones entre oferta y demanda de empleo son profundamente heterogéneas y condicionadas por la rama de actividad y el sector económico; el tamaño y tipo de empresa; el emplazamiento geográfico de las organizaciones, entre otras características que definen un funcionamiento diferencial del reclutamiento, la movilidad, la capacitación y el egreso de la fuerza de trabajo. En este sentido no sería posible hablar de una única empleabilidad, para hacer referencia a las condiciones mínimas de ingreso y permanencia, o bien a la posibilidad de obtener empleo, sino que habría tantas empleabilidades como “sectores” del mercado de empleo existan.

### Interrogantes

Siguiendo el mencionado criterio de empleabilidad, y buscando brindar evidencias empíricas que avalen la hipótesis central se plantearon los siguientes interrogantes cuyas respuestas tentativas siguen la misma dirección:

- a. ¿El componente “Acciones de Entrenamiento para el Trabajo” ha generado y/o mejorado las condiciones de empleabilidad de los beneficiarios del programa “JMyMT” de la provincia de Tucumán?

Primero es necesario reconocer que aunque la formación puede muy bien aumentar las probabilidades de cualquier persona de obtener un trabajo, la cantidad de trabajos en un momento dado está determinada por otras variables, la mayoría de nivel macro, como ser el aumento o disminución de la demanda de empleo. Lo que si operaría en este caso es un efecto sustitución a favor de aquellos sectores más vulnerables al cual el programa está enfocado, los jóvenes menos educados y acomodados pertenecientes a ciertos sectores vulnerables de la población.

- b. ¿De qué manera operó la demanda de empleo de la Provincia de Tucumán en el acceso a un trabajo registrado por parte de aquellos beneficiarios del programa “JMyMT” que realizaron entrenamiento laboral?

Se entiende que una composición sectorial heterogénea del sistema económico-ocupacional –bajo el predominio de un capitalismo monopólico- genera procesos divergentes de reproducción social y funcionamiento de los mercados laborales. Tal composición tiende a reproducir la separación entre un sector “dinámico”, “estructurado” o “formal” – liderado por el sector más concentrado de la economía- y un sector “tradicional”, “no estructurado” o “competitivo” – constituido por pequeñas y medianas empresas o emprendimientos de subsistencia-, alejando cada vez más a éste último de un escenario del desarrollo económico y progreso social. Bajo este marco, se puede suponer que aquellos beneficiarios del programa “JMyMT” que realizaron “AET” en el sector primario o “estructurado” del mercado de trabajo de la provincia de Tucumán tuvieron mayores posibilidades de obtener un empleo registrado que aquellos que lo hicieron en el sector secundario o “tradicional”.

- c. ¿Qué características de la oferta de empleo (educación, lugar de procedencia, trayectorias familiares, experiencia laboral, redes sociales) fueron fijadas por la demanda como condición de ingreso para aquellos beneficiarios del programa “JMyMT” que realizaron la prestación de entrenamiento laboral y para los que luego de realizarla obtuvieron un empleo registrado?

Con respecto a los factores asociados encontramos que tanto el lugar de procedencia, como las trayectorias familiares, las redes sociales, la experiencia laboral y el nivel educativo alcanzado operan en un sentido que tienden a modificar las condiciones de ingreso a la estructura ocupacional. Por lo general, la demanda de empleo, privilegia a aquellos que demuestran ciertas competencias generales, y cierta presunción de comportamiento y disciplina.

418

- d. Dado que los niveles de registración más altos del sector privado se produce en las pequeñas, medianas y grandes empresas<sup>5</sup> ¿En qué medida la concentración de participantes de “AET” en microempresas, estimuló su incorporación en empleos informales?

Las altas tasas de entrenamiento en microempresas facilitó la incorporación de beneficiarios en el sector informal del mercado de trabajo. Esto se debería a que la reducida estructura y dimensión de los demandantes imposibilitó la absorción de los mismos como trabajadores formales pero a la vez los vinculó con oferentes que estaban dispuestos a insertarse de ese modo al mercado.

- e. ¿Varían las posibilidades de inserción laboral entre beneficiarios que realizan “AET” y aquellos que están vinculados a otros componentes del programa “JMyMT” como son: “Terminalidad Educativa” y/o “Formación Profesional”?

En este caso encontramos que “AET” brindaría una experiencia que constituye una suerte de socialización laboral, permitiendo al beneficiario acercarse a los segmentos tanto formales como informales de la estructura ocupacional de la Provincia de Tucumán. Es decir que el entrenamiento posibilitaría a los beneficiarios una cercanía con la demanda de empleo diferente a las que generan los otros componentes, aproximándolos de esta manera al mercado de trabajo.

---

5 Datos del MTEySS - Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales - Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales – Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial, en base a SIPA. Boletín de Estadísticas Laborales (BEL, p. 269, 2012)

## Conclusiones

El propósito de este trabajo ha sido aportar evidencias acerca de las limitaciones que presenta el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en su modalidad de entrenamiento laboral para que los beneficiarios del mismo logren acceder a un empleo de calidad en la Provincia de Tucumán. Se entiende que tales limitaciones no tendrían como principal causa las características de dicho programa sino las propias condiciones estructurales que afectan la demanda de empleo y su composición sectorial en la provincia, frente a lo cual el potencial capital humano que puede derivarse de los procesos de formación laboral sería un factor finalmente ineficaz como promotor de inserciones laborales de calidad entre los jóvenes.

El enfoque que guió este trabajo, el estructuralista latinoamericano, sostiene la existencia de un modelo de desarrollo con una estructura económica heterogénea en cuanto a sus características productivas y segmentada en cuanto a la calidad de los puestos de trabajo que genera. Estas condiciones de heterogeneidad estructural tienden a la generación de una *población excedente* (respecto del sector más dinámico de la economía) frente a la cual el sistema no brinda genuinas oportunidades de integración. Esto se debería a que el desarrollo insuficiente de la densidad tecnológica no permite que el progreso técnico de algunas ramas se derrame en forma homogénea a todo el aparato productivo, lo cual genera la existencia de un sector de alta productividad, fuertemente vinculado al mercado exterior, y otras actividades de muy baja productividad, vinculadas al mercado interno o a la simple subsistencia. De acuerdo con esta perspectiva, las actividades de subsistencia tienden a perdurar dado que se forma de una amplia oferta de mano de obra redundante, frente a las cuales las condiciones de desarrollo periférico no brindan solución ni tienen capacidad de integrarlas (Prebisch, 1970 en Salvia 2011, p.107).

La hipótesis principal de este estudio entiende que, dadas las características del mercado de trabajo de la Provincia de Tucumán -débil competitividad sistémica, baja densidad tecnológica, reducida absorción de los nuevos paradigmas tecnológicos y escaso encadenamiento entre los diferentes sectores de la economía -, no se habrían dado las condiciones capaces de generar una demanda suficiente para la creación de puestos de trabajo en el sector formal de la economía, para aquellos beneficiarios del programa “JMyMT” que realizaron entrenamiento laboral. Asimismo se sostuvo que la problemática del desempleo que aquejaba a los beneficiarios del programa no radicaba en el déficit de capital humano sino en la propia lógica de funcionamiento del modelo de concentración económica, la ausencia de mecanismos compensatorios de las desigualdades sociales y las deficientes regulaciones que intervenían sobre la estructura ocupacional de la Provincia de Tucumán, razón por la cual no bastaba con dotar de mayor educación o formación a los jóvenes de sectores pobres para revertir su situación de marginalidad laboral.

A su vez, encontramos que el programa “JMyMT” intervino sobre un único núcleo similar: jóvenes de hogares pobres que poseen trayectorias caracterizadas por un “entrar y salir” (Jacinto, 2005) de las instituciones educativas y del mercado de trabajo, en el que se alternan períodos de desempleo, vuelta al estudio, empleos precarios, pasantías, repliegue en el ámbito doméstico, subempleo, etc. Asimismo se observó que, además de provenir de sectores que han sido excluidos de las olas modernizadoras, este grupo fue quedando como una especie de fuerza de trabajo excedentaria que el mercado formal no requiere, no demanda, no necesita y aunque tenga iguales credenciales educativas que sus pares de clase media quedan al final de la fila, con muy pocas posibilidades de ser seleccionados para un empleo formal.

En lo que concierne a entrenamiento laboral, los mayores índices se dieron en microempresas del sector comercial y de servicios, además de que no se encontraron diferencias significativas entre aquellos jóvenes que lograron obtener un empleo registrado luego de haber participado de “AET” y los que no lo consiguieron. Todo esto nos muestra que en esta prestación se vincularon los demandantes más precarios de la estructura ocupacional con el sector más débil de la población económicamente activa y que la acción de formación tiene éxito solo al aplicarse sobre individuos

ya formados según las expectativas de la demanda. Es decir que se incorporan al mercado de trabajo –tanto formal como informal- aquellos que ya cumplen con las condiciones impuestas por los diferentes segmentos del mercado.

En este contexto, son muchos los esfuerzos y las esperanzas que se continúan depositando en que una masiva dotación de capital humano alcanzara para afrontar tanto el problema del crecimiento y el desempleo como el de la inequidad en términos de calidad de inserción laboral, pobreza y desigualdad distributiva. Lamentablemente, nada permite todavía augurar un resultado distinto en la actualidad, incluso a pesar del extraordinario crecimiento económico que ha tenido y continúa teniendo lugar en nuestro país. Esto se debe a que si bien es cierto que la heterogeneidad estructural no parece haber aumentado estos años tampoco parece haber retrocedido de manera significativa. Dada esta situación se puede pensar en el desempleo juvenil no como un problema asociado a una coyuntura político-económica sino como un proceso de cambios estructurales cuyo horizonte debe ser necesariamente el mediano y largo plazo. Para ello la planificación estratégica de la inversión pública y privada, la distribución intersectorial de capitales físico-financieros y la articulación creciente y subsidiaria entre el sector moderno y el sector micro empresario informal, constituyen tres piezas claves de ese proceso.

Por último, se entiende que las oportunidades que tienen los jóvenes de acceder a recursos valiosos y transitar experiencias educativas, laborales y sociales de inclusión no son universales sino que se presentan en forma acotada y selectiva, debido a las limitaciones propias de la demanda de empleo. Por lo que, mientras continúe vigente este patrón, las políticas activas de empleo para jóvenes seguirán siendo solo una manera individual de adelantarse en la fila para ingresar a un mercado que, cuando completa su cupo, detiene el ingreso. Es por ello que se debería pasar de una visión que coloca al sujeto como responsable del ingreso al empleo por otra que, en sentido inverso, coloca al mercado de trabajo como determinante de los niveles de empleabilidad. Esto implicaría dejar de mantener estrategias que entienden que por el solo hecho de brindar mayor educación a los jóvenes de sectores pobres se conseguiría revertir su situación de marginalidad laboral, social y cultural.

## Bibliografía

- Bourdieu, P. (1989): La nobleza de Estado. Buenos Aires. Siglo XXI Editores Argentina.
- Bourdieu, P. (2006): Argelia 60. Estructuras económicas y estructuras temporales. Buenos Aires. Siglo XXI Editores Argentina.
- Gallart, M. (1996): «Capacitación, educación y empleo: una relación necesaria» en Revista Encrucijada N° 2, Eudeba, Buenos Aires.
- Jacinto, C. (2008): Los dispositivos recientes de empleo juvenil: institucionalidades, articulaciones con la educación formal y socialización laboral en Revista de Trabajo Nueva Época - Año 4 - N° 6
- Jacinto, Claudia y Terigi, Flavia. 2007. ¿Qué hacer ante las desigualdades en la educación secundaria? Aportes de la experiencia latinoamericana, Buenos Aires, Ediciones Santillana.
- Jiménez Jiménez, J.A. (2007): “El mercado de trabajo en la escuela neoclásica y su concepto de capital humano. Una implicación para el desarrollo” en Contribuciones a la Economía. Texto completo en <http://www.eumed.net/ce/>
- Kartzman, R. (1999): “Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay”. Documento de Trabajo. Montevideo: CEPAL.
- Kartzman, R. (2001) “Seducidos y abandonados: El aislamiento social de los pobres urbanos”, Revista de la CEPAL Nro. 75.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). Resolución 497/08.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2008). Resolución 261/08.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2012). “PJM y MT. Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes Mayo 2012. En [www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar)
- Neffa, J. y Brown B (2011): “Empleo, desempleo y políticas de empleo”, CEIL-PIETTE, Buenos Aires.
- Nun, J (1999): “Nueva visita a la teoría de la masa marginal” en Revista Desarrollo Económico, IDES, vol. 30, nro. 154, Buenos Aires.
- Raffo M., Salvia Ardanaz V. y Quartulli D. (2008). “Juventudes fuera de foco: (Des) vinculaciones en torno al desarrollo de un programa para la inclusión” en Salvia (Comp.) “Jóvenes promesas, Trabajo, Educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina” Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Salvia, A. (2008): “La cuestión juvenil bajo sospecha” en Salvia (Comp.) Jóvenes promesas: Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina. Miño y Dávila, Buenos Aires.
- Salvia A., Coma G., Gutiérrez P., Quartuli D. y Stefani F. (2009): Cambios en la estructura social del trabajo bajo los regímenes de convertibilidad y post-devaluación. Una mirada desde la perspectiva de la heterogeneidad estructural
- Salvia, A. (2011). “De marginalidades sociales en transición a marginalidades económicas

asistidas” En *Perspectivas críticas sobre la cohesión social: Desigualdad y tentativas fallidas de integración social en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

- Salvia, A. (2012, en prensa). “Diagnósticos sobre las problemáticas juveniles”. Buenos Aires (en prensa).
- Salvia, A. y Vera, J. (2012). “Cuando las credenciales educativas no son el problema: heterogeneidad sectorial y segmentación laboral en la Argentina post convertibilidad”. *Sectores económicos: Discusión interdisciplinaria*. IDES. Buenos Aires.
- Saraví, G. (2004): “Segregación urbana y espacio público. Los jóvenes en enclaves de pobreza estructural”. *Revista CEPAL*, N° 83, agosto.
- Schmidt, S y van Raap, V (2008): “Entre décadas: el caso del proyecto joven y el programa incluir. ¿Rupturas o continuidades en los principios orientadores?” en Salvia (Comp.) *“Jóvenes promesas, Trabajo, Educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina”* Miño y Dávila Editores, Buenos Aires

# Juventud y Trabajo en Bell Ville. Análisis de la implementación del Programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” en la ciudad de Bell Ville, provincia de Córdoba.

## Mauricio Andrés Menardi

Doctorando en la UNCU y Becario de CONICET en el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba, mauricio.menardi@gmail.com,

## Emiliano Andrés Spontón

Extensionista INTA AER Ushuaia,  
Docente-Investigador en la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (Unidad Académica Río Turbio),  
emiliano.sponton@gmail.com

## Catherine Roulier

Docente del Instituto de Cultura, Sociedad y Estado en la Universidad Nacional de Tierra del Fuego, cathyroulier@gmail.com,

Eje temático: El mundo del trabajo en el post-neoliberalismo

## Algunas conceptualizaciones que enmarcan el estudio

Para abordar la problemática de la juventud y el trabajo es imprescindible recuperar algunas conceptualizaciones. Los conceptos de transición y trayectoria abordados por Oscar Dávila (2014) son imprescindibles para pensar la relación que tiene el trabajo y la educación en el mundo juvenil. El autor pone el foco en la diferencia entre transición y trayectoria. “*La transición es un fenómeno inevitable, común a todo individuo y presente en todo momento histórico. Siempre y en todo lugar los niños crecen, se convierten en adultos, más allá de lo que social y culturalmente signifique ser adulto (...) de los signos y ritos que marquen el paso de una a otra etapa*” (Dávila, 2014). Cotidianamente se refiere a la juventud como la *transición* de la infancia a la adultez; aunque se ha visto a lo largo de todo el diplomado que esa conceptualización es imprecisa. La trayectoria, en cambio, hace foco en el plano social, en “*las posiciones que van ocupando los sujetos en la estructura social, o lo que es igual, en el campo de las relaciones de poder entre los grupos sociales (...) y las disposiciones subjetivas que producen en el doble sentido de ‘ser producto de’ y de ‘producir’ esos cambios de condición.*” (Dávila, 2014). Dicha conceptualización queda aún más clara con el siguiente ejemplo:

“*Si para el análisis de las transiciones el paso de estudiante a trabajador importa en sí mismo, si la edad en que se produce es un factor que influye en la descripción de la estructura de las transiciones, para las trayectorias importan el grupo social de origen, el nivel de educación alcanzado, el tipo de establecimiento escolar, el título y el tipo de trabajo al que se accede con ese título, la valoración social y simbólica del título obtenido*” (Dávila, 2014).

En una primera instancia utilizaremos el concepto de *transición* para hacer foco en los procesos de paso de la escuela al trabajo. En las últimas décadas, dicha transición viene presentando numerosos desafíos que impactan en la condición de las juventudes. El más importante es la ruptura en la linealidad de la transición de la escuela al trabajo. En el mundo contemporáneo, culminar los estudios obligatorios (secundario completo en Argentina) no es garantía para el acceso a un trabajo acorde a la escolaridad lograda. Funciona, solamente, como un piso mínimo de competencia en el mercado laboral.

Las juventudes actuales gozan de más acceso a la educación y menos acceso al empleo. En las últimas décadas se ha producido un aumento en la cantidad de años de escolarización formal en promedio que han vivido las diferentes juventudes latinoamericanas, el cual no se ha correspondido con una mayor salida laboral e inserción en el mercado de trabajo, ya que actualmente los jóvenes representan entre el 60% y 70% de los desocupados de América Latina, porcentaje mucho mayor que en décadas pasadas. Estamos viviendo un proceso de “devaluación educativa” ya que la misma cantidad de años de escolaridad valen menos hoy que hace dos décadas atrás (Hopenhayn, 2008). De esta manera se rompe uno de los principios societales/culturales más importantes del último siglo, el cual sostenía que “a mayor educación, mejores posibilidades de inserción en el mercado de trabajo”. Hoy en día esto no es necesariamente así, ya que el ingreso al trabajo se ve condicionado por las trayectorias familiares.

Como se señala en el párrafo anterior, la *transición* de la escuela al trabajo, actualmente, se encuentra condicionada por las trayectorias familiares. Oscár Dávila (2014) observa que “*las trayectorias sociales tienen un punto de inicio, una posición original, que está definida, en este caso, por el volumen y la estructura de capitales con que cuenta un individuo al momento de partir su trayectoria, o lo que es lo mismo, al momento de nacer. (...) el origen social determina las posibilidades de trayectoria de cada agente individual, influencia que convierte a las trayectorias en fenómenos de clase*”. En este marco situacional, son las mujeres jóvenes, de sectores sociales con algún tipo de vulnerabilidad, las más afectadas por la problemática del desempleo. Al mismo tiempo, los jóvenes pertenecientes a familias acomodadas cuentan con mayores oportunidades de acceso al mundo del trabajo. Esta realidad determina la necesidad de construir políticas públicas específicas que acompañen la transición de la escuela al trabajo a sectores sociales cuyas trayectorias de vida hacen más compleja su inserción laboral.

Cabe destacar que estas condiciones están influenciadas por el contexto internacional en el que se enmarca el mundo del trabajo. Con el auge del neoliberalismo en las últimas décadas, se ha generado un proceso de transformación de la forma de producción capitalista y la manera de extraer valor y plusvalía de los procesos productivos. Una de las principales implicancias de ese cambio, es el paso del trabajo formal hacia el empleo precario. El mercado laboral de hoy en día, al cual se enfrentan los jóvenes, se caracteriza por: contratos por tiempo determinado, trabajar con personal permanentemente transitorio, empresas que prestan servicios eventuales, pasantías y becas para jóvenes (eternas), trabajos no registrados, y trabajos clandestinos e ilegales. En este contexto son las juventudes las más afectadas, lo que se refleja en los niveles de desocupación que superan dos o tres veces al nivel de desempleo de los adultos. También puede observarse que en épocas de crisis los primeros despedidos y los últimos en recuperar el empleo son los jóvenes. Por todo ello, José Antonio Pérez Islas (2014) llega a afirmar que “*en el ámbito laboral, prácticamente todo es peligro para las y los jóvenes, pues ellos no han tomado parte en las decisiones que están diseñando esta precariedad*”<sup>1</sup>.

Los principales empleos a los que acceden los jóvenes, sobre todo aquellos de sectores vulnerables, tienden a concentrarse en las actividades comerciales y de servicios. Estas ocupaciones no requieren grandes credenciales educativas para el acceso al empleo pero a su vez pertenecen a sectores de baja productividad, lo que acrecienta la precariedad de dichos puestos de trabajo. Esta situación se encuentra favorecida por la formación que reciben los jóvenes en los espacios de educación formal, siempre más orientada para ser empleados que emprendedores. A la misma se le suma, que la mayoría de los programas públicos forman para una inserción laboral dependiente, a la vez que el acceso al crédito para poder emprender está vedado para los sectores más vulnerables de la sociedad (Abdala, 2014). La generalidad de los programas de asistencia a la juventud para la

---

1 Para comprender mejor esta afirmación de José Antonio Pérez Islas es necesario distinguir los conceptos de riesgo y peligro. Mientras que el primero hace referencia a una decisión realizada por o con participación de uno mismo, que acepta un posible daño a cambio de obtener un beneficio; el segundo es un suceso que puede acontecer sin que tengamos posibilidad de controlarlo, dado que se produce externamente a nosotros, pues la decisión viene de otros.



inserción laboral se focalizan en el “déficit” de formación de los jóvenes, por lo cual las acciones se orientan a capacitarlos, dejando de lado otros factores. En este sentido, Claudia Jacinto (2014) señala que los programas de formación laboral *“en general, comparten un diagnóstico inespecífico sobre el trasfondo de los problemas en el mercado de trabajo y los llamados “déficits” de formación, pero toman escasamente en cuenta dimensiones estructurales, institucionales, familiares, individuales y subjetivos que hacen a la suma de las desventajas juveniles”*.

En la última década se han desarrollado programas con la intención de abarcar de manera más integral la problemática haciendo un especial énfasis en la terminalidad educativa, la formación ocupacional, la orientación socio-laboral y la intermediación con empresas. Este tipo de programas, al momento de incorporar a los jóvenes de sectores vulnerables, han enfrentado una importante resistencia por parte de los empresarios. Dada la poca predisposición de los empresarios junto a la limitada generación de empleos, ha llevado a que los programas de acceso al trabajo continúen promoviendo la creación de micro-empresas. Pero diversos estudios demuestran que este tipo de emprendimientos, generados por “necesidad” y no por “vocación”, poseen un altísimo nivel de mortalidad. *“En su mayoría, son programas aislados que brindan capacitación o subsidios iniciales que no se apoyan en regulaciones apropiadas que favorezcan la supervivencia de los emprendimientos, ni facilitan las articulaciones con cadenas de valor más amplias”* (Tockman, 2003 en Jacinto, 2014).

Las políticas públicas que busquen contribuir en mejorar la transición de la escuela al trabajo, sobre todo, en las trayectorias de jóvenes que presentan situaciones de vulnerabilidad social, deberán contemplar también factores estructurales, fundamentalmente aquellos vinculados a la generación de nuevos empleos, como así también tendrán que considerar construcción de dispositivos que permitan reducir diversos mecanismos de reproducción social y discriminación, que excluyen a los jóvenes de los sectores populares de nuevas oportunidades laborales. María de Ibarrola (2014) sostiene que *“las experiencias (...) obligan a concluir que la capacitación no genera trabajo y que los programas de formación tienen que integrarse a políticas integrales de impulso a los jóvenes, a la creación de oportunidades de trabajo para ellos, a la repartición equitativa de los ingresos que genera el trabajo y al desarrollo económico y social de los países”*.

Por todo lo mencionado en esta primera parte del trabajo, es primordial que el Estado, en todos sus niveles, intervenga a través de diversas Políticas Públicas. Ernesto Abdala (2014) sugiere una serie de lineamientos básicos a considerar al momento de trabajar en la transición de la escuela al trabajo: a) fomentar el desarrollo económico para la creación de nuevos empleos formales; b) trabajar en mejorar la articulación entre la oferta y demanda laboral; c) desarrollar lineamientos de políticas vinculadas a los diferentes grupos juveniles (género, pobreza, ruralidad, etc.), áreas temáticas (intermediación laboral, capacitación laboral, emprendimientos, etc.) y áreas transversales: género, grupos étnicos, etc. A la vez que se propone que el organismo que lo impulse sea un espacio interministerial e intersectorial. Utilizaremos estas categorías para evaluar el caso de estudio.

### **Estudio de caso de la ciudad del Bell Ville:**

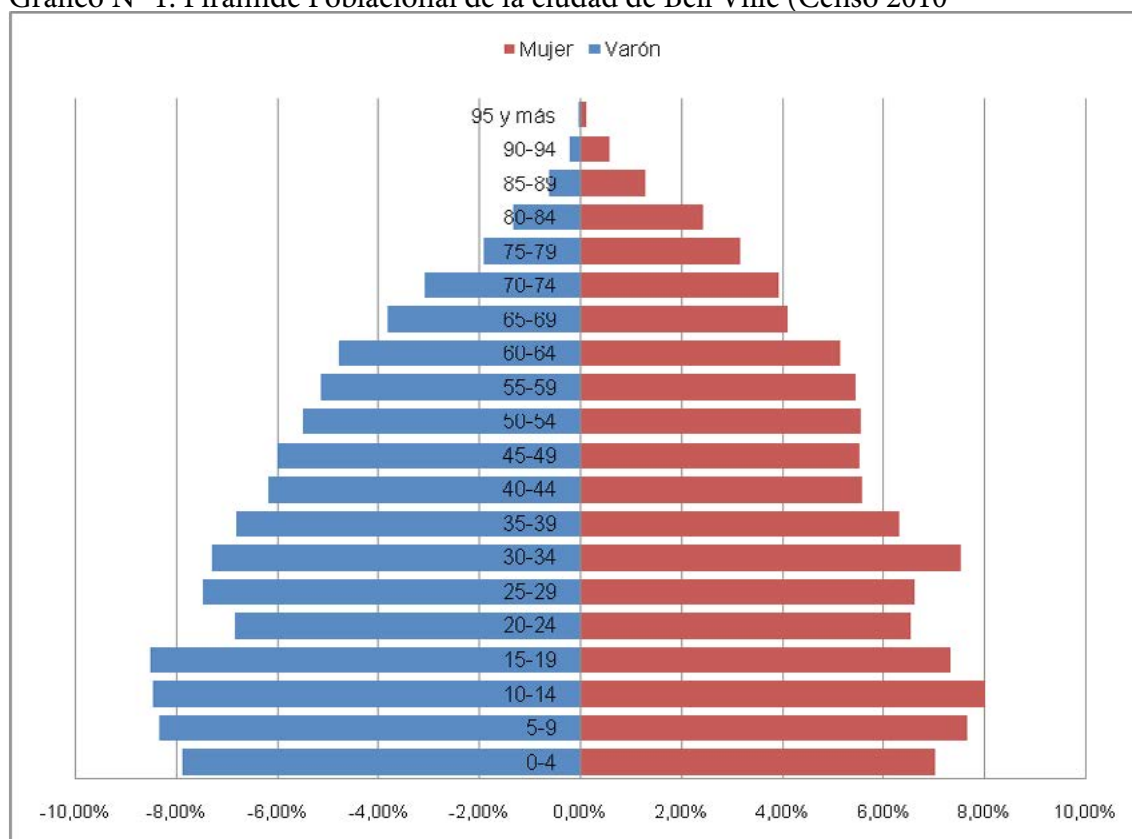
En Argentina, se desarrolla el programa “Jóvenes con más y mejor Trabajo” perteneciente al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, cuyo principal objetivo es atender las necesidades de formación para el trabajo (terminalidad educativa para quienes no hayan concluido sus estudios secundarios) e inserción laboral. Los principales destinatarios son jóvenes de entre 18 y 24 años desocupados o con trabajos precarios. Como se estudió en el tercer módulo del diplomado, la población objetivo del programa es la más afectada por la desocupación y la precariedad laboral, y muchos de ellos poseen una *“premura psicosocial en el cumplimiento de responsabilidades supuestamente adultas y con ausencia de oportunidades”* (Krauskopf, 2014), por lo cual deben recibir una mayor atención y apoyo para la consecución de la transición.

El presente trabajo de campo indaga sobre esta realidad que viven estos jóvenes en la ciudad de Bell Ville, provincia de Córdoba (Argentina), siendo esta una pequeña ciudad (34.439 habitantes) del interior del país.

### Algunos indicadores económicos, sociales y educativos:

La población juvenil de la ciudad de Bell Ville representa el 22% del total (7.438 sobre una población de 34.439), si tomamos a aquellos habitantes comprendidos entre las edades de 15 a 29 años. Examinando el Gráfico N° 1 de la pirámide poblacional se observa que la población de 15 a 19 años es una de las más numerosas y que en la edad de 20 a 24 años se produce un serrucho, el cual tiene como una de las principales causas la emigración de los jóvenes para realizar sus estudios superiores en grandes ciudades. Algunos de los jóvenes que migraron por temas de estudio retornan, como se observa en las cohorte de 25 a 29 años, pero claramente no todos lo hacen. Partiendo de esta particular característica de las ciudades pequeñas del interior el país, se analiza la situación laboral de las juventudes bellvillenses, tomando como criterio un corte etario a los fines de poder utilizar información censal.

Gráfico N° 1: Pirámide Poblacional de la ciudad de Bell Ville (Censo 2010)



Fuente: elaboración propia sobre datos del Censo Nacional 2010.

Para comenzar la descripción de la situación laboral de los jóvenes y el mundo del trabajo en la ciudad de Bell Ville, en primera instancia se tomará la Población Económicamente Activa (PEA). La misma, como señala el INDEC<sup>2</sup>, está conformada por aquellos habitantes que poseen una ocupación en el mercado de trabajo (población ocupada) y aquellos que sin tenerla la están buscando activamente (población desocupada). Se trata de un indicador de la oferta de trabajo.

2 Instituto Nacional de Estadísticas y Censos.

La oferta laboral de jóvenes entre 15 y 29 años asciende al 64%, la cual se ubica por debajo de la tasa de actividad de la población adulta (entre 30 y 64 años) que posee un 80% de actividad. Esta menor oferta laboral juvenil se da principalmente por motivos de formación, y queda bien evidenciada cuando se analiza de forma separada y comparada a las poblaciones de 15 a 19 años (35,4% de la PEA), de 20 a 24 años (73,4% de la PEA) y de 25 a 29 años (83% de la PEA), dándose un aumento de la oferta laboral a medida crece la edad.

**Tabla N° 1: Tasa de Actividad y Tasa de Desocupación por edades quinquenales**

Grupos Etarios	Tasa de Actividad <sup>1</sup>	Tasa de Desocupación
15 a 19 años	35,4%	15,9%
20 a 24 años	73,4%	11,6%
25 a 29 años	83,0%	6,4%
30 a 34 años	85,4%	3,5%
35 a 39 años	87,4%	3,1%
40 a 44 años	87,9%	2,4%
45 a 49 años	85,5%	2,3%
50 a 54 años	81,4%	1,8%
55 a 59 años	73,2%	2,3%
60 a 64 años	55,7%	1,9%
Más de 65 años	19,9%	1,4%
<b>Total</b>	<b>65,1%</b>	<b>4,6%</b>

Fuente: elaboración propia sobre datos del Censo Nacional 2010.

427

Al ser Bell Ville una ciudad pequeña no se cuenta con datos de una Encuesta Permanente de Hogares, por lo cual no existen fuentes de información precisas sobre de los niveles de salarios por grupos de edad ni por actividad.

Otro punto importante sobre el cual indagar es la Tasa de Desempleo. El desempleo total en la ciudad fue de 4,6%, según el Censo 2010. Si se observa la desocupación por grupos etarios, siguiendo la Tabla N° 1, puede identificarse que los jóvenes de entre 15 y 29 años duplican y hasta cuadruplican los niveles de desempleo. Los datos expresados en la Tabla N° 1 confirman para la ciudad de Bell Ville la tendencia que se da en toda Latinoamérica: el nivel de desocupación aumenta a medida se es más joven. En ese sentido, los más afectados son aquellas personas de entre 15 a 24 años de edad, quienes superan los diez puntos de desocupación. Continuando con el análisis de la desocupación en poblaciones jóvenes, se observa, en la Tabla N° 2, que la ciudad de Bell Ville no presenta grandes diferencias en términos porcentuales con los niveles provincial y nacional.

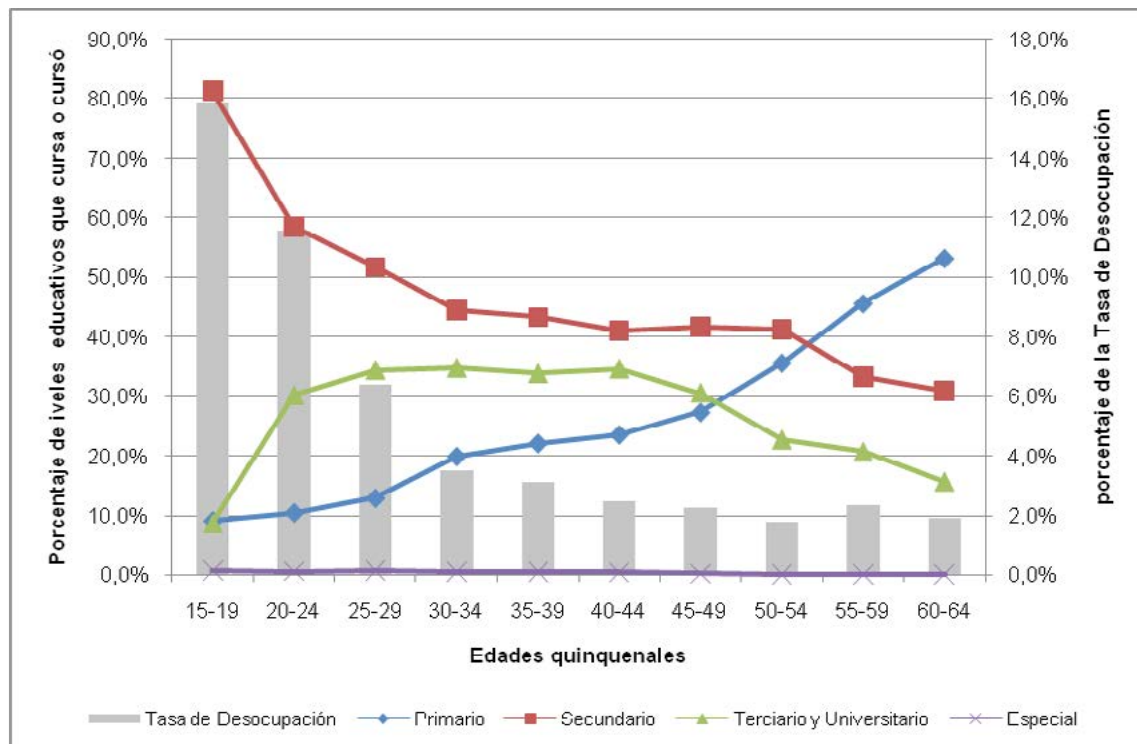
**Tabla N° 2: Comparación de las Tasas de Desempleo entre diferentes niveles de gobierno**

Grupos Etarios	Bell Ville	Prov. de Córdoba	Argentina
15 a 19 años	15,9%	16,1%	14,6%
20 a 24 años	11,6%	11,5%	11,6%
25 a 29 años	6,4%	6,4%	6,8%
<b>Total</b>	<b>11,3%</b>	<b>11,3%</b>	<b>11,0%</b>

Fuente: elaboración propia sobre datos del Censo Nacional 2010.

Para profundizar el análisis se estudiará la relación entre los niveles educativos, las edades y la tasa de desempleo. El Gráfico N° 2 compara la población por edad, el nivel de educativo al que asiste o asistió y la tasa de desempleo. En el mismo se observa que en la ciudad de Bell Ville también se da aquella paradoja que señala que: “los jóvenes poseen mayor cantidad de años de escolaridad pero peores condiciones para acceder al mercado de trabajo”. La población menor de 30 años posee niveles de asistencia a la educación secundaria mayor al 50%, y al 30% en lo que respecta a la educación superior, pero aun así es la que ostenta mayores niveles de desocupación. Para describir mejor la situación se tomarán como ejemplo dos grupos etarios, el de 20 a 24 años y el de 55 a 59 años. Ambos grupos poseen una tasa de actividad del 73%. Respecto a su nivel educativo, el primero goza de un nivel secundario del 59%, a la vez que cuenta con un 30% de formación superior y 11% de nivel primario. El segundo grupo tiene un 46% de nivel primario, 33% de secundario y 21% de nivel superior. Claramente, es la cohorte de 20 a 24 años quien posee una mayor cantidad de años en el sistema educativo, pero eso no le asegura un mejor ingreso al mercado de trabajo, ya que cuenta con un 11,6% de desocupación, y en cambio quienes poseen entre 55 y 59 años poseen sólo 2,3% de desocupación.

**Gráfico N° 2: comparación entre niveles educativos y tasa de desocupación por grupos etarios en la ciudad de Bell Ville**



Fuente: elaboración propia sobre datos del Censo Nacional 2010.

Al igual que en toda Latinoamérica, además de mostrarse una diferenciación en los niveles de empleo entre grupos etarios, también se presenta grandes divergencias de género. El Documento Base para la Promoción Territorial de la Oficina de Empleo de la ciudad de Bell Ville, señala que “el sexo femenino presenta valores superiores respecto a la desocupación de los varones en todas las edades” (Brun & Sontag, 2013). La población femenina de 15 a 24 años posee una tasa de desocupación del 14,9%, mientras que para la población masculina la cifra es de 5,5%, o sea, tres veces menor.

En el documento citado anteriormente se encuentran otros datos relevantes para la descripción y el entendimiento de la situación laboral de las juventudes bellvillenses. Dichas cifras corresponden a un relevamiento propio realizado por la Oficina de Empleo, a partir de las postulaciones y reseñas de intereses de las personas que fueron a solicitar empleo a esta repartición. El número total de solicitudes relevadas desde julio del año 2007 hasta mayo de 2013 fue de 2.193. Las variables más importantes que se presentan en el relevamiento son: principales intereses de los postulantes y sus antecedentes laborales.

**Tabla N° 3: Principales rubros de interés y antecedentes laborales de las personas que han realizado solicitudes de trabajo en la Oficina de Empleo entre 2007 y 2013**

Administrativo	1334	37%	Comercio y ventas	545	32%
Comercio y ventas	943	26%	Empleo doméstico y cuidado de personas	511	30%
Empleo doméstico y cuidado de personas	541	15%	Construcción	237	14%
Operario Industrial	312	9%	Operario Industrial	177	11%
Cadetería	299	8%	Administrativo	159	9%
Construcción	156	4%	Alimentación (ayudante de cocina, etc.)	56	3%
Alimentación (ayudante de cocina, etc.)	0	0%	Cadetería	0	0%
<b>Total</b>	<b>3585</b>		<b>Total</b>	<b>1685</b>	

Fuente: elaboración propia sobre datos del Documento Base de Análisis Territorial para la Promoción del Empleo (2013).

Respecto a los principales intereses de los postulantes a empleos se encuentran aquellos vinculados a servicios administrativos (37%) y comerciales (26%), y en un tercer lugar se ubica el empleo doméstico con el 15%. Entre los tres primero nuclean casi el 80% de los intereses laborales. Estas mismas personas traen como principales antecedentes laborales los servicios comerciales (32%) y el empleo doméstico (30%). Estos datos muestran que se busca un trabajo parecido del que se procede. La excepción de mayor relevancia tiene que ver con los trabajos administrativos, que son demandados por 4 de cada 10 personas, pero solo 1 de cada 10 posee este tipo de antecedentes laborales. Aquí se da nuevamente una situación de similitud entre lo que ocurre en Bell Ville y lo que pasa en Latinoamérica, ya que Ernesto Abdala (2014) manifiesta que son los empleos de servicios y los comerciales a los que mayor acceso tienen los jóvenes.

Llama la atención que rubros como la construcción, la industria y la alimentación, que generan muchos puestos de trabajo en la ciudad, no son ampliamente demandados por los postulantes. Sin dudas, un interrogante a profundizar es el vínculo de la matriz productiva con los intereses y saberes de quienes buscan trabajo, además de pensar estrategias de promoción del empleo vinculadas a estos sectores.

Continuando con el análisis de la juventud y su relación con el empleo, en el año 2012 la Fundación para el Desarrollo Local de la ciudad de Bell Ville “Lelio Lambertini” junto con la Oficina de Empleo de la Municipalidad, el Consejo Municipal de la Juventud y la Unión Bellvillense de Estudiantes Secundarios (UBES) realizaron un taller denominado “El mundo del empleo y el emprendedorismo”. En el mismo, encuestaron a 191 jóvenes de 5° y 6° grado de las escuelas secundarias de la

ciudad. El dato más relevante de esa encuesta, al menos para el presente trabajo, es que 67% de los jóvenes encuestados manifestaron que en el futuro se imaginaban trabajando de manera independiente y sólo el 29% se contestó que lo haría en relación de dependencia (Brun & Sontag, 2013). Estos jóvenes manifiestan estar interesados en recibir capacitaciones sobre emprendedorismo, lo que evidencia su sentimiento de que la escuela secundaria no los forma para dicho fin.

Antes de culminar este apartado se describirá brevemente la situación de la demanda laboral en la ciudad, a partir de una serie de encuestas desarrolladas por la Oficina de Empleo para la formulación del Documento Base. Las industrias y comercios encuestados manifestaron que en el año 2012 el mercado laboral se mantuvo constante. Los rubros que más demandan mano de obra son: alimentación y operario industrial. Esta situación muestra un desfasaje entre los intereses de los jóvenes y el de las empresas y comercios, ya que las principales búsquedas laborales de los jóvenes tienen que ver con trabajos administrativos y comerciales. A su vez las industrias demandan personal con alta calificación, sobre todo en los rubros de: laboratorio, metalúrgica e ingenieros; siendo esta una demanda no atendida.

A modo de resumen, se puede decir que la juventud bellvillense cuenta con mayores años trayectoria en el sistema educativo pero con menores oportunidades de acceder a un empleo, y menos aún a uno de calidad. Quienes más sufren esa situación son los jóvenes de los sectores populares los cuales acceden, fundamentalmente, a empleos de servicios comerciales o de cuidados domésticos y al sector de la construcción. En ese contexto se identifica una posible relación entre la precariedad de la oferta laboral en relación dependencia y la tendencia de los jóvenes a imaginarse su futuro en un trabajo por cuenta propia. Por todo ello, se hace valioso estudiar cuál es la oferta Estatal de acompañamiento a los jóvenes en la transición de la escuela al trabajo.

### **Oficina de Empleo Municipal: sus programas y su impacto en el empleo juvenil**

La Oficina de Empleo de la ciudad de Bell Ville nace en el año 2006 a partir de un relevamiento local en donde se identifica la demanda de acompañamiento por parte de sectores populares para la inserción en el mercado laboral. Como en todos los casos, nace como un programa del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, que luego de su consolidación pasa a formar parte de la estructura municipal. El principal objetivo de la Oficina de Empleo es *“brindar servicios tanto a las personas que buscan lograr o mejorar su inserción en el empleo como a los/as empleadores/as que necesiten incorporar personal, vinculando las oportunidades de trabajo que surgen en el sector privado de la economía con las personas desocupadas o que buscan mejorar su inserción laboral”* (Brun & Sontag, 2013).

Entre los programas con los que cuenta la Oficina de Empleo se encuentran: Jóvenes con más y mejor Trabajo; Promover, Seguro de Capacitación y Empleo, Acciones de Entrenamiento para el Trabajo, Programa de Inserción Laboral, Certificado de Estudios Formales, Formación Profesional y Programa de Empleo Independiente. Además, posee los Servicios de Empleo y el Servicio del RENATEA (Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios).

Se comenzará describiendo el programa “Jóvenes con más y mejor trabajo”. El mismo está destinado a jóvenes de entre 18 y 24 años de edad, que no hayan terminado sus estudios primarios o secundarios y que se encuentren desempleados. Su principal objetivo es generar oportunidades de inclusión social y laboral para los jóvenes, mediante acciones integradas que posibiliten la identificación del perfil laboral en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación profesional y entrenamientos en lugares de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente y/o insertarse en un empleo. Cabe recordar que esta población es la que mayores niveles de desempleo posee, más del 10% según el Censo 2010.

El Proceso de Orientación e Inducción (POI) al Mundo del Trabajo es la primera etapa de un procedimiento que busca ayudar a los jóvenes a definir un proyecto formativo y ocupacional que contemple sus intereses y motivaciones de calificación y empleo, como así también los requerimientos formulados por las empresas y comercios locales en sus búsquedas de personal. Entre 2007 y 2013 se inscribieron 803 jóvenes para realizar el programa, de los cuales 640 culminaron la primera instancia.

Una parte de los jóvenes que se inscriben al programa realizan un trayecto de terminalidad educativa, a través de la asistencia a instituciones de Educación de Adultos como el CENMA (nivel medio) y el CENPA (nivel primario). En 2013, 240 jóvenes se encontraban realizando este trayecto.

También se ofrecen cursos de formación profesional, cuyo objetivo es que los jóvenes puedan aprender un oficio y con ello mejorar su empleabilidad. Hasta mayo de 2013 más de 200 jóvenes participaron en cursos vinculados a la construcción, la producción alimenticia y el servicio doméstico.

Luego de estos procesos de formación, hay quienes desean emprender actividades productivas. Para ellos, existe el Programa de Empleo Independiente, en el cual se los asiste en todo lo concerniente a la conformación y gestión del nuevo trabajo, a la vez que se los acompaña en el armado de un proyecto productivo. Hasta el momento se presentaron 17 proyectos, de los cuales 9 fueron aprobados.

Para aquellos jóvenes que desean insertarse como empleados en un comercio o empresa, existe la línea de Acciones de Entrenamiento para el Trabajo. Su objetivo es mejorar la empleabilidad a través del desempeño en actividades en un puesto de trabajo al interior de una empresa o comercio. Esta labor se transforma en una instancia de aprendizaje que permite mejorar los conocimientos, habilidades y actitudes de los jóvenes para con el trabajo. En las Acciones de Entrenamiento para el Trabajo participaron 93 jóvenes hasta mayo de 2013. A este entrenamiento se le suma el Programa de Inserción Laboral (PIL) que busca promover la inserción de desocupados en empleos de calidad, mediante la asignación de una ayuda económica a sus destinatarios que podrá ser descontada de su salario por los empleadores con los que celebren un contrato de trabajo o inicien una relación de empleo público. En Bell Ville, han sido 17 los jóvenes que se han incorporado al trabajo formal bajo dicho programa.

Como se vislumbra en las descripciones anteriores, la Oficina de Empleo ofrece una amplia batería de programas que revisten las mismas características de los planes desarrollados en la región en las últimas décadas. Los mismos poseen diversas áreas temáticas que abordan la terminalidad educativa, la formación ocupacional, la orientación socio-laboral, la intermediación con empresas, y el desarrollo de nuevos emprendimientos productivos. A su vez contemplan acciones para distintos grupos juveniles que poseen trayectorias muy particulares en su transición de la escuela al trabajo, como es el caso de madres adolescentes, jóvenes con nuevas identidades de género, personas que viven con alguna discapacidad, entre otros. Este tipo de acciones específicas demuestran el carácter inclusivo con el que se aborda la política.

Si se realiza un análisis a partir de los resultados del programa “Jóvenes con más y mejor trabajo” se distingue que el mismo posee su mayor impacto en la mejora de la empleabilidad a través del aspecto formativo: 640 jóvenes participaron del proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo (POI) y, de ellos, 240 jóvenes realizan el trayecto de terminalidad educativa, otros 200 participan de los cursos de formación profesional y 93 formaron parte de las acciones de entrenamiento laboral. En lo que respecta a la inserción laboral los impactos son mucho menores. Si bien se hace un importante esfuerzo por articular con las empresas para generar procesos de inserción laboral, sólo 17 jóvenes han conseguido un empleo con esta modalidad. Hay mucha resistencia por parte de los empresarios a abrir su empresa y utilizar estos programas, además de la oposición cultural a la incorporación de jóvenes de sectores vulnerables, por más que éstos estén acompaña-

dos de un programa estatal. Dicha situación lleva la generación de alternativas a través de nuevos emprendimientos productivos. Bajo la asistencia del programa se concretaron 9 emprendimientos de los 17 postulados. Cabe destacar que no existe, en la Municipalidad de Bell Ville, una fuerte política pública de desarrollo económico que pueda acompañar, con créditos blandos y asistencia técnica sostenida, a estos nuevos emprendimientos, por lo cual la capacidad de subsistencia de los mismos se ve disminuida.

Sintetizando, se puede decir que el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo de la Oficina de Empleo ofrece una gran posibilidad de capacitación para el trabajo y empleo pero luego existen muchas complejidades al momento de insertar a los jóvenes en la economía local. Por ello, se hace necesario trabajar aún más en los aspectos contextuales, del territorio, sobre todos aquellos vinculados a la generación de nuevos puestos de trabajo y nuevos emprendimientos para que el objetivo de una mayor inserción laboral de las y los jóvenes bellvillenses pueda ser cumplido.

### **Algunas ideas para concluir y reflexionar**

En este último apartado se introducirán algunas ideas a tener en cuenta al momento de trabajar en el contexto en que se dan las políticas públicas de promoción del empleo de las y los jóvenes.

Trabajar en el contexto implica pensar, como lo hacen Albuquerque, Costamagna y Ferraro (s.f.), en diversos niveles: macro, meso y micro. En el nivel *macro* se necesitan políticas que favorezcan la industrialización y el crecimiento económico, y contribuyan con el desarrollo de las provincias y territorios de un país. Esto incluye un marco regulatorio apropiado para las microempresas y las PyMEs, el acceso al crédito para las mismas, un sistema fiscal que no penalice la actividad productiva, el fomento del trabajo digno a través de un marco laboral acorde, entre otras cosas.

432

El nivel *meso*, es aquel que se da en un territorio determinado. Aquí es fundamental el entorno político, institucional y empresarial, y sus relaciones -formales e informales- de cooperación público-privadas. Para que ese entorno sea posible son necesarias políticas de infraestructura y urbanismo, de promoción industrial e innovación productiva, políticas educativas vinculadas a las necesidades del territorio, políticas de desarrollo social, de salud, vivienda, cuidado del ambiente, entre otras. Dichas políticas deben contribuir al fortalecimiento de los sistemas productivos locales.

Y por último, a nivel *micro* es decisiva la introducción de innovaciones tecnológicas y de gestión en las actividades productivas, y tejidos empresariales existentes en el territorio. En este nivel se desarrollan acciones de mejora en la gestión empresarial, gestión de la innovación, formación de los recursos humanos, entre otras.

Retomando el caso de estudio de la ciudad de Bell Ville, se pueden identificar tres lineamientos primordiales a aplicar en el nivel meso:

- a) Complementar el programa de promoción del empleo juvenil con un área de desarrollo productivo local. Esta área debería trabajar en la construcción de un contexto favorable a la generación de nuevas industrias, comercios y sectores de servicios. De esa manera aumentarían los puestos de trabajo y las oportunidades para nuevos emprendimientos.
- b) Trabajar en una mayor articulación entre los procesos de formación y las necesidades del sistema productivo local.
- c) Acompañar a los emprendimientos desarrollados por los jóvenes con una línea de créditos productivos locales, que permita el crecimiento y la consolidación de los emprendimientos.



Como se observó durante en este estudio, para mejorar las transiciones de la escuela al trabajo de las juventudes en pequeñas y medianas ciudades del interior del país, es necesario avanzar no sólo en procesos formativos para la inserción laboral, sino también en la creación de un contexto económico e institucional favorable a la recepción de las y los jóvenes.

## Bibliografía

Abdala, E. (2014). Programas y Planes de Empleo Juvenil en América Latina. *Clase N° 12 del Diplomado en Estudios y Políticas Públicas de Juventud en América Latina*. Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Albuquerque, F., Costamagna, P., & Ferraro, C. (s.f.). *Desarrollo Económico Local, descentralización y democracia*. Buenos Aires: UNSAM Edita.

Brun, G., & Sontag, V. (2013). *Documento Base de Análisis Territorial para la Promoción del Empleo*. Bell Ville: Oficina de Empleo de la ciudad de Bell Ville del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación.

Dávila, O. (2014). La educación y la nueva condición juvenil. *Clase N° 8 del Diplomado en Estudios y Políticas de Juventud en América Latina*. Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

de Ibarrola, M. (2014). Principales tendencias en la educación de los jóvenes en América Latina. *Clase N° 7 del Diplomado en Estudios y Políticas Públicas de Juventud*. Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Hopenhayn, M. (2008). *Juventud y cohesión social en Iberoamérica: un modelo para armar*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

Jacinto, C. (2014). Políticas de transición de grupos vulnerables: el caso latinoamericano. *Clase N° 23 del Diplomado en Estudios y Políticas Públicas de Juventud en América Latina*. Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Pérez Islas, J. A. (2014). La nueva valorización de la fuerza de trabajo juvenil. *Clase N° 10 del Diplomado en Estudios y Políticas Públicas de Juventud en América Latina*. Argentina: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2009). *Innovar para Incluir: jóvenes y desarrollo humano. Informe sobre Desarrollo Humano para el Mercosur*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

## (Footnotes)

1 “La tasa de actividad indica qué parte de la población se encuentra participando activamente en el mercado de trabajo y permite separar a la población en dos subconjuntos: la población activa y la población inactiva. Se trata de un indicador de la oferta de trabajo”. (Ministerio de Economía de la Nación).

# Estado y Desempleo en Argentina (2003-2013)

**Becerra, Natalia Soledad**

Corti Uriburu, María Cristina,

Tomatis, Karina Lorena,

Escuela de Trabajo Social (FDyCS),

Facultad de Filosofía y Humanidades y

Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba

E-mail: karina\_tomatis@yahoo.com

Eje Temático: El mundo del trabajo bajo el post-neoliberalismo

## Introducción

La presente ponencia plantea una línea de debate inscripta en la investigación “*Estado y Desempleo en tiempos de transición: El entramado de las Políticas Económicas, Sociales y de Empleo en Argentina (2003-2013)*”. La misma se propone analizar las intervenciones del Estado Nacional sobre el desempleo a partir de sus políticas económicas, sociales y laborales para el periodo 2003-2013 en Argentina, reconociendo los elementos de la estructura productiva-económica que condicionan la evolución del mercado de trabajo.

435

Nuestro interés es plantear una discusión sobre la articulación de lo económico y lo político en este marco. Desde un acercamiento exploratorio a la dinámica del desempleo y la articulación de distintas políticas económicas, sociales y laborales sobre el mercado de trabajo, en particular las destinadas a los desempleados, analizaremos las articulaciones en las intervenciones del Estado Nacional las cuales se enfocan como parte de un modelo de desarrollo de inclusión social vía el trabajo/empleo. En este marco, recuperaremos algunos debates sobre el carácter de las políticas y su contribución en la distribución del ingreso.

Como veremos, el Estado Nacional desarrolla una coordinación, aunque no estricta, de las políticas -en sus objetivos, líneas de trabajo y acciones- que se proponen como parte de un mismo “proyecto político”. Así lo plantea Néstor Kirchner en su discurso de asunción presidencial ante la Asamblea Legislativa el 25 de mayo de 2003: “*políticas activas que permitan el desarrollo y el crecimiento económico del país, la generación de nuevos puestos de trabajo y la mejor y más justa distribución del ingreso*”.

## Régimen social de acumulación e intervenciones sociales del estado: algunas precisiones conceptuales

Entendemos que en el periodo analizado nos situamos en una transición en miras a la consolidación de un nuevo Régimen Social de Acumulación (RSA). Siguiendo a Basualdo, ésta categoría nos permite “la articulación de un determinado funcionamiento de las variables económicas, vinculado

a una definida estructura económica, una peculiar forma de estado y las luchas entre los bloques sociales existentes” (2007: 6). Es un concepto que propone ciertas delimitaciones intentando dar cuenta de esa compleja trama de interacciones.

“Lo que este concepto quiere enfatizar, contra todo tipo de reduccionismo economicista, es que la política o la ideología son siempre constitutivas de la economía y no meras superestructuras que se fundan en una estructura económica ya dada. Hablar de régimen revela entonces el hecho de que, en la relación entre Estado y economía, está entrelazado sistemáticamente un complejo de rasgos legales y organizativos, factores territoriales y demográficos, de instituciones y de prácticas que inciden en el proceso de acumulación capitalista” (Morón y Caro, 2013: 23-24)

Para nuestro trabajo esta categoría, que desde algunos autores será asimilada a la noción modelos de desarrollo, nos posibilita construir, hilar, ciertas relaciones que den sustancia al análisis de las políticas económicas, sociales y laborales, en tanto funciones del Estado que van configurando el rol que desarrolla en distintos periodos históricos. Claramente las políticas públicas son uno de los mecanismos, aunque no excluyentes, a través de los cuáles se normalizan, codifican y/o constituyen ciertas condiciones sociales, políticas, económicas.

Justamente el pensar las políticas que se plantean como objeto de intervención al desempleo, nos remite a la compleja relación entre el rol del Estado en la regulación del trabajo, en tanto institución organizadora de las relaciones sociales y eje de integración de las modernas sociedades capitalistas. Las políticas sociales, laborales y económicas se articulan diferencialmente en el marco de las formas que asume el Estado en cada RSA. Es así como en el neoliberalismo, que fuertemente atravesó la Argentina en el último cuarto de siglo, pese a mostrarse una disociación entre las políticas, las mismas se daban en unidad o en coherencia.

436

“No hay ‘desarticulación’ entre políticas económicas y sociales, sino una relación contradictoria que no es ‘entre ellas’ ni deviene de ellas mismas en términos de exterioridad, sino que es intrínseca y se plantea en el interior del modelo social del que hacen parte” (Lindenboim y Danani, 2002: 1)

Por otra parte, con el fin de establecer algunas demarcaciones en términos conceptuales, distinguiremos las políticas. Hablaremos genéricamente de intervenciones sociales del Estado entendiendo como:

“el conjunto de políticas (de gasto público social, tributario, laboral y demográfico) que se dirigen a la población, sus condiciones de vida y orden social. Al incidir sobre la distribución del ingreso y la protección social, la intervención social del Estado tiene un impacto sobre la oferta de la fuerza de trabajo y las condiciones para su venta y uso [...] Según esta perspectiva, cuyo eje es la regulación del mercado de trabajo a través de la política social, la orientación de la intervención social del Estado depende del modelo de crecimiento económico” (Marshall y Cortés, 1993: 1-2).

Dentro de las intervenciones sociales del Estado orientadas a las condiciones de vida y reproducción de los sectores sociales operando en la distribución secundaria del ingreso encontramos a las políticas sociales. Se distinguen de las políticas económicas que forman parte de la configuración del proceso de producción (políticas monetarias, cambiarias, fiscales, productivas, impositivas, entre otras), en una distribución primaria de los factores.

Siguiendo a Lindenboim y Danani (2002), las políticas económicas son aquellas destinadas “a enmarcar y orientar la acción del sector privado (eventualmente, también del sector público) en relación con la actividad económica. En principio se supone que tal acción se orienta a la consecución del crecimiento económico”. En tanto, las políticas laborales, también intervenciones sociales, se ocupan de regular directamente los ingresos del capital y el trabajo, se desenvuelven principalmente en la esfera de la distribución primaria del ingreso (Danani, 2004). Esta parcial diferenciación es central a los fines de las discusiones que daremos ya que se crean no sólo mecanismos de intervención (y control) social, sino que también definen los modos en los cuales las fronteras de los condicionantes de la estructura económica pueden ser permeados por el Estado.

Desde estos elementos, reconoceremos los elementos que dan cuenta del momento de transición en la forma que asume el Estado. La relación social desde la que se define, “relación-Estado”, se traduce en una estructura de relaciones políticas territorializadas y, por lo tanto, un flujo de interrelaciones y de materializaciones pasadas referidas a la dominación y legitimación política (García Linera, 2010). Esta forma devela las disputas, la construcción de discursos, las luchas distributivas.

### **Estado y desempleo: el mercado de trabajo y las políticas**

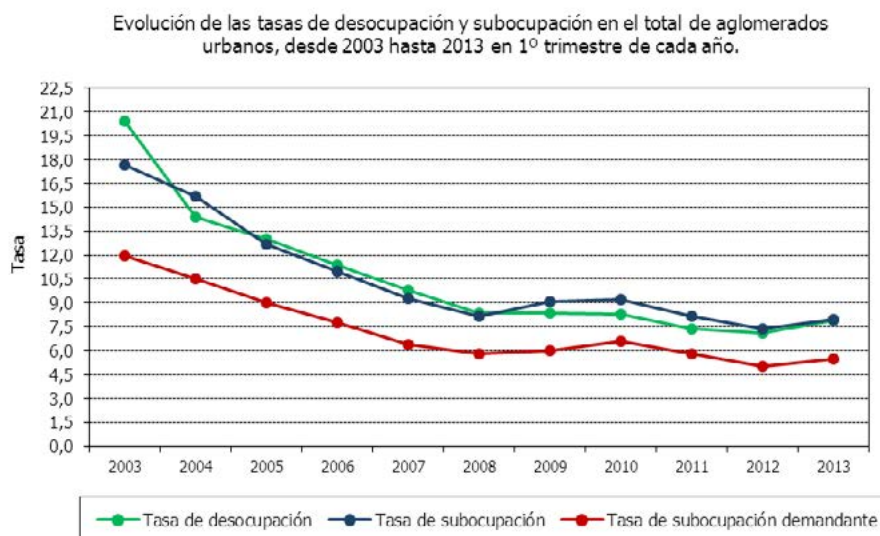
En el estudio de las condiciones que asume el mercado de trabajo es necesario partir de la modificación del tipo de cambio desde 2002. Este cambio genera una drástica modificación de la estructura de precios relativos, abaratando particularmente la mano de obra respecto del capital, por una parte, y también modificando la relación de precios entre bienes y servicios. Este tipo de cambio devaluado dota de competitividad a la producción local, lo que produce una rápida expansión de los sectores productores de bienes y también de servicios, aunque en menor medida. También contribuye al proceso el elevado nivel de capacidad ociosa. Nos encontraremos con un importante impulso del crecimiento del PBI de la mano de una recuperación del empleo.

Estos cambios en el mercado de trabajo se traducen en una significativa reducción de los niveles de desempleo. Si miramos las puntas de nuestro periodo de análisis nos encontramos que para mayo del año 2002 se registra el nivel más alto de desempleo de las últimas décadas, con una tasa de 21,5% y siendo la subocupación del 18,6%, mientras que para el primer trimestre del año 2013 la tasa de desocupación es de 7,9% y de subocupación 8%<sup>1</sup> (INDEC, 2014).

---

1 La tasa de subocupación para el 1º trimestre del año 2013 se compone de un 5,5% de subocupados demandantes y 2,5% no demandantes, mientras que para mayo del 2002 se componía de un 12,7% de demandantes y 5,9% no demandantes.

## Gráfico N°1



Fuente: Indec (2014)

En la dinámica del desempleo, que reflejan tanto cuestiones estructurales como acontecimientos coyunturales, identificaremos dos momentos. En un primer periodo que va desde el año 2003 al 2007 se da un importante crecimiento con altos niveles de generación de empleo. Luego, para los años 2008 en adelante se produce un amesetamiento en el mercado de trabajo, momento donde aparecen con fuerza condicionantes de la estructura económica local a lo que se suma el impacto de la crisis internacional –especialmente en los años 2009 y 2012-.

438

A continuación analizaremos sintéticamente en cada periodo el desarrollo y articulación de las principales políticas económicas, sociales y de empleo. En trabajos previos hemos dado mayor desarrollo a esta cuestión, pero a los fines de la presente ponencia sólo nos interesa marcar las cuestiones principales (Becerra y Tomatis, 2013).

### Periodo 2003-2007: crecimiento con empleo

El inicio de esta etapa de transición inicia en el año 2003 con la presidencia de Néstor Kirchner. Para el primer trimestre la tasa de desocupación ascendía al 20,4%, mientras la tasa de subocupación al 17,7% (12% de subocupación demandante). Luego se experimentará un importante incremento del empleo, llegando el desempleo a niveles inferiores al 10% para el primer trimestre del 2007, valores que se mantienen estables hasta la actualidad (INDEC, 2014). En esta dinámica del empleo la industria junto a la construcción explican el 50% de los nuevos puestos de trabajo.

En términos de política, siguiendo a Panigo y Chena (2011), recién en 2005 se da un quiebre de la etapa iniciada en 2002 con la devaluación y la pesificación asimétrica ante el cambio de Ministro de Economía, consolidándose un modelo en la “búsqueda permanente de la equidad social” que además fortalece el impulso de la demanda agregada a través del consumo. Las principales acciones del Estado son: a) la recomposición salarial de los trabajadores formales a través de las negociaciones paritarias y de los trabajadores informales con la actualización del salario mínimo vital y móvil; b) una política fiscal expansiva y redistributiva a través del incremento del gasto primario y social; c) una activa política previsional a través de la inclusión de más de un millón de

jubilados y pensionados para este periodo desde el uso de distintas herramientas. Estas medidas acompañan una paulatina recuperación de ciertos derechos sociales/laborales que habían sido devastados en la etapa neoliberal, lo que se refleja en un cambio en las condiciones de reproducción de la vida de la clase trabajadora.

En materia de política social y laboral, el desempleo y la pobreza adquieren otra significación en materia de intervención estatal. Explícitamente se expresa desde el gobierno nacional la necesidad de modificar las orientaciones de las principales políticas alrededor de la cuestión del desempleo. Se propone un progresivo traspaso de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) hacia dos nuevos programas<sup>2</sup>: Programas Familia por la Inclusión Social (FIS) en la esfera del Ministerio de Desarrollo Social (MDS), y Programa Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE) en el marco del “Plan Integral de Promoción del Empleo Más y Mejor Trabajo” dependiendo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Los ejes de clasificación de los programas, y por tanto a los destinatarios, serán los de vulnerabilidad y empleabilidad, quedando en la órbita del MTEySS estos últimos. Los “inempleables”, aquellos sectores más vulnerables, seguirán siendo beneficiarios de políticas sociales bajo la lógica del MDS.

Por otra parte, con un giro que recupera el concepto de trabajo, en el año 2004 el MDS crea el “Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra”<sup>3</sup>, destinado a grupos de personas organizadas con el fin de promover los emprendimientos económicos asociativos, pudiendo participar del mismo los beneficiarios del PJyJHD.

Este sub-periodo presenta al menos dos cuestiones centrales para el análisis: el giro en la intervención del estado distinguiendo políticas asistenciales y políticas activas de empleo y la caracterización de los desempleados en tanto empleables y/o vulnerables.

En términos generales podríamos decir que se asiste a una redefinición de las políticas en general, en tanto forman parte de un proyecto global para un país o una sociedad. Así lo expresa el MTEySS<sup>4</sup>: “Basado en un modelo de desarrollo democrático e inclusivo desde la articulación de las políticas macroeconómicas con las laborales y sociales, [...] surgió (*el SCyE*) en 2006 como política superadora de propuestas asistencialistas desarrolladas durante la crisis del 2001”<sup>5</sup>.

La propuesta de pensar políticas activas de empleo, dirigidas a la población con mayores dificultades de inserción en el mercado de trabajo, no implica necesariamente un cambio en el modo de concebir el problema ni concebir al sujeto; pero si plantea nuevas aristas en torno a qué papel le compete al Estado en materia de desocupación y cómo se propondrá abordarlo.

### **Periodo 2008-2013: amesetamiento en el mercado de trabajo**

Desde el año 2008 por cuestiones del orden político y económico se inicia una nueva etapa, que coincide con el inicio del gobierno de Cristina Fernández de Kirchner como presidenta.

Como lo muestra el gráfico, el mercado de trabajo registra un menor dinamismo en la expansión de los niveles de empleo, lo que impacta en un estancamiento en la tendencia descendente que había presentado la tasa de desocupación y subocupación. Si bien el producto de la economía, en

2 Decreto Presidencial 1506/04.

3 Creado por Res MDS 1375/2004 con el objetivo “de contribuir a la mejora del ingreso de la población en situación de vulnerabilidad, promover la economía social y fortalecer a distintos tipos de organizaciones sociales”, siendo los componentes el apoyo económico y financiero de emprendimientos productivos, el fortalecimiento institucional y la asistencia técnica y capacitación.

4 Presentación del Programa SCyE en la página web del MTEySS, [www.trabajo.gob.ar](http://www.trabajo.gob.ar), sin fecha.

5 Las cursivas nos nuestras.

promedio, para el periodo 2008-2013 deja de crecer a los niveles del periodo anterior, la economía continuó creciendo a tasas significativas<sup>6</sup>.

Frente a los efectos de la crisis internacional, el gobierno nacional desarrolla una serie de políticas macroeconómicas tendientes a expandir la demanda agregada, políticas fiscales de inversión pública y políticas de financiamiento<sup>7</sup>, para evitar la expulsión de mano de obra especialmente en la producción industrial. Se observa como el gasto público es usado como variable contracíclica, “en los tres primeros meses de 2009, fue del 7,1%, superó el incremento promedio entre 2003 y 2008 (5%), y fue también más elevado que el promedio de los anteriores cuatro años” (Arceo et al, 2010: 37).

Como acciones directas de protección a la industria local, frente a la posible caída de puestos de trabajo podemos mencionar el Programa de Recuperación Productiva (REPRO) implementado desde el MTEySS, a través del cual se sostuvieron entre 2008 y 2010 280 mil puestos de trabajo en 5550 empresas<sup>8</sup>. También políticas de protección de comercio exterior a través de licencias no automáticas de importación. Se estableció claramente un esquema de tipo de cambios múltiples con distintas herramientas: derechos de exportación y protecciones para-arancelarias.

En cuanto a las políticas sociales y de empleo el esquema general de la intervención estatal sobre el desempleo se modifica gradualmente, congruente con las distintas medidas gubernamentales de vasto alcance social que hemos mencionado precedentemente.

En el año 2008, atendiendo al sector etario con mayores problemas de inserción laboral, los jóvenes, se crea en el MTEySS el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (de ahora en más “Jóvenes”), dentro del Plan Más y Mejor Trabajo, con el objetivo de “generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas”.

Por su parte, en el año 2010, el MDS readecua el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social “Manos a la Obra” ampliando<sup>9</sup> las distintas políticas orientadas a la economía social, en lo que pasa a denominarse “Argentina Trabaja”. El principal componente es el Programa de Ingreso Social con Trabajo (PRIST) que se vincula a políticas de obra pública e infraestructura, lo que se inscribe en una política más amplia de corte keynesiano sobre la demanda agregada.

El MDS modifica la expresión beneficiario por sujeto de derecho, “un Estado [...] que actúe desde los derechos y no desde las carencias” (Res MDS N°3182/09). Esta expresión no es casual, y sus efectos sobre la subjetividad de los individuos construye universos de significaciones y prácticas que permiten a los sujetos definirse a sí mismo en términos de portadores de derechos, lo cual implica también la posibilidad de disputa por su ejercicio efectivo. Sin embargo, se sigue caracterizando a los destinatarios como población y/o grupos vulnerables, lo que plantea algunas singularidades que analizaremos más adelante.

---

6 El PBI para el periodo 2003-2007 registró un acumulado de 53%, mientras que para el periodo 2008-2013 fue del 36% -del 27% considerando la nueva metodología de cálculo (Año base 2004), pero no sería comparable con el cambio para los años 2003-2007-.

7 Podemos mencionar como potentes impulsoras de la demanda interna, que además amplían las prestaciones de Seguridad Social, la Ley de Movilidad Jubilatoria que garantiza el aumento de los haberes jubilatorios dos veces al año y la ampliación del régimen de las asignaciones familiares a través de la Asignación Universal por Hijo. En cuanto al financiamiento encontramos el Programa de Crédito Argentino del Bicentenario para la Vivienda única familiar PRO.CRE.AR (construcción) y otros consumos como de electrodomésticos, maquinarias agrícolas, automóviles, etc.

8 Gran parte del programa fue concentrado en unas pocas empresas, más allá de que el 77% de las empresas adheridas fueran de menos de 50 trabajadores (Agis, Persia y Ruiz Malec, 2010).

9 Es claro el énfasis en esta política desde el análisis presupuestario, en el primer sub-periodo los recursos destinados representaban alrededor del 7% del presupuesto ministerial y para el año 2013 el 46%. La relación se calcula sin considerar las pensiones no contributivas ya que las mismas en los últimos años representan alrededor del 75% del presupuesto del MDS



En el caso del MTEySS se mantienen los modos de definir a los destinatarios, expresados en términos de “desocupados y/o trabajadores desocupados” para el caso del SCyE y en el “Jóvenes” fundamentalmente se utiliza la expresión “Joven”, al cuál no se agrega el adjetivo de “desocupado”, como si lo primero incluyera lo segundo.

En síntesis, para este segundo momento en la posconvertibilidad encontramos tres cuestiones centrales para recuperar: la implementación de políticas macroeconómicas contracíclicas con doble objetivo económico y social; el cambio en la denominación de los destinatarios de los programas sociales; y la fuerte incorporación de una perspectiva de economía social.

Sin embargo, podemos resaltar que más allá de los significativos cambios que observamos y la articulación se evidencia entre las distintas políticas, las políticas sociales y de empleo siguen siendo subsidiarias del mercado y enfocadas a los sectores más excluidos, con ciertas condicionalidades que dan continuidad a la lógica del “beneficio” más que a del acceso a un derecho; por lo que se debe probar y demostrar que se es merecedor del mismo.

### **Las políticas económicas, sociales y laborales: de rupturas a articulaciones**

Las décadas neoliberales en Argentina se caracterizaron por mostrar las demarcaciones presentadas anteriormente entre las políticas como rupturas. Esto como correlato de conceptualizaciones sobre el Estado estrechamente ligadas a la teoría económica neoclásica, donde la sacralización de la eficacia de los mercados junto al redescubrimiento de la categoría sociedad civil dieron cuerpo a un conjunto de argumentos teóricos que sostienen la reducción del rol del Estado o la noción de Estado mínimo. Así, se avanza en la privatización de sus funciones sociales y económicas y la transferencia tanto al sector privado (privatización de servicios y empresas públicas) como a las esferas de la sociedad civil (nuevas ideas de solidaridad entre la clase trabajadora, familiarización de respuestas sociales, crecimiento de perspectivas de la caridad y neo-filántrópicas), restringiendo las políticas sociales a respuestas focalizadas y de emergencia.

441

Para este periodo, las fronteras entre una modalidad de intervención de las políticas sociales y las políticas laborales se tornan difusas y las acciones contempladas en cada una de ellas se articulan en la intención de dar respuestas a las necesidades mínimas de la población.

Para el caso de las políticas económicas se presentaron bajo los principios neoclásicos: crear condiciones para crecer garantizando la acumulación de capital, favoreciendo la inversión privada y liberándola de trabas (básicamente los costos laborales y el conflicto/presión de la clase trabajadora), lo que luego redundaría en beneficios comunes. De las fallas individuales, de quienes no logran mantenerse en el mercado de trabajo por carencia de habilidades, medios, disposición, se ocuparán las políticas sociales y laborales (Lindenboim y Danani, 2002).

Así es como el RSA implicó transformaciones estructurales en el mundo del trabajo y, con ello, en las políticas tendientes a atender el desempleo. La red de derechos y protecciones construidas dentro del sector de la Seguridad Social se resquebrajaron junto al trabajo y se le dio centralidad a la Asistencia en la atención del desempleo, produciéndose lo que Grassi (2003) denomina “asistencialización del desempleo”. Trabajo y Pobreza, categorías históricamente construidas como opuestas, dejan de ser antagónicas para ser objeto de un campo de políticas asistenciales de empleo.

En resumen, fue una de las estrategias de mayor eficacia en la época neoliberal el divorcio entre política económica y política social/laboral; la economía se concebía totalizada por el mercado, con funcionamiento propio, y la política social actuaba subsidiariamente. La separación de estas esferas tuvo impacto no sólo en términos macroeconómicos y políticos sino en los modos de construcción ideológica-cultural sobre las nociones de funcionamiento nuestra sociedad, sacralizando al individuo y sus decisiones individuales.

Para la Argentina de la posconvertibilidad, ante una transición en el RSA, se observa una particular expresión de las funciones del Estado y las orientaciones que éstas asumen en la definición y configuración de las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo y en el marco de la expansión de derechos sociales. Asistimos a una re-definición de estas fronteras, entre políticas dirigidas al mercado de trabajo y en los modos de articulación entre las esferas de lo económico y lo político.

El mercado de trabajo vuelve a organizarse alrededor del trabajo asalariado tanto desde la política económica de reactivación de la producción, así como por una serie de medidas tendientes a la promoción y protección de la industria y de los trabajadores ocupados y desocupados. Estos objetivos se reflejan –conservando los elementos contradictorios propios de los Estados capitalistas– en los esfuerzos de reorientación conceptual de las políticas y, con ello, en rol del Estado en la mediación economía-política; al tiempo que se manifiesta en los argumentos de las políticas sociales y laborales que se proponen vincular sus objetivos a un proceso global de desarrollo económico-social.

Los discursos y conceptos que se expresan en estas políticas vuelven a definir al trabajo como articulador de la vida económica y social, la inclusión social vía el trabajo/empleo. En este marco, la relación entre políticas sociales y políticas de empleo comienza a ser redefinida desde los organismos de gobierno y a delimitarse cuáles son los elementos centrales para cada una de ellas, diferenciando nuevamente las lógicas y sectores de política que se abordarán desde los diversos sectores estatales, expresados en los distintos Ministerios.

442

Esta nueva y particular forma de expresión del Estado, a través de su materialidad, no solamente asumen un papel central en generar condiciones para la reproducción de la fuerza de trabajo, sino que las acciones en torno al trabajo se proponen desde un doble objetivo que implica la expansión de derechos económicos y sociales (educación, vivienda, niñez, cobertura previsional, entre otros).

A continuación miraremos algunos elementos particulares, que proponen novedades en relación a los sentidos que se plantean desde las políticas y las distinciones conceptuales presentadas, así como también contradicciones que indican continuidad de ciertos lineamientos de los organismos internacionales. Consideraremos para el análisis el “Argentina Trabaja” del MDS y el “Jóvenes con Más y Mejor trabajo” del MTEySS.

Por una parte, el “Argentina Trabaja” se presenta como una política de economía social, regulando en el ámbito de lo socio-productivo. Estos emprendimientos económicos asociativos, promocionados desde la política, posibilitan la reproducción de la vida de sus integrantes, recibiendo prestaciones típicamente económicas (como subsidios o créditos) que contribuyen a la producción para el mercado. Así, operando en la esfera primaria de la distribución del ingreso, característica no propia de las políticas sociales, las fronteras con las políticas económicas se vuelven difusas.

Por otra parte, retomando a Cortes y Marshall (1993), podemos analizar también a las políticas de economía social como reguladoras de la oferta de trabajo, partiendo del supuesto de que la población beneficiaria se compone de desempleados que presionan en el mercado de trabajo. El Estado aparece descomprimiendo dicho mercado desde la promoción de otras formas de organizar el trabajo y resolver la reproducción de estos trabajadores.

Esta novedad en la definición de las nuevas políticas sociales aparece en la Resolución 3182/2009 del mismo MDS, donde asume su carácter redistributivo y en plena articulación con el resto de Ministerios, entre ellos Economía.

“Consolidar un mecanismo central de **redistribución del ingreso**, propiciando de esta forma al empleo como instrumento de integración social, [...] teniendo en cuenta que no hay política social transformadora de la realidad que no se sustente en el trabajo digno” (MDS, 2009: 2).

“Resulta imperioso y necesario considerar a los bienes públicos como valores sociales, evitando concepciones fragmentarias del todo social. La perspectiva debe realizarse como proyecto integral, dado que las personas lo son, para lo cual **es necesario articular la política social con la política económica [...] vinculando lo social a una política que no se escinde de lo económico y lo productivo**” (MDS, 2009: 5)

Estas características y definiciones interpelan algunos de los conceptos planteados, a su vez que develan ciertas contradicciones. Si consideramos a los emprendimientos económicos asociativos como la población-objeto de la política, en términos amplios, éstos constituyen “un determinado sistema socioeconómico, con un marco institucional, un sistema cultural y de valores, relaciones sociales de producción y distribución, una dimensión organizativa, relaciones de poder, que definen condicionamientos sociales e históricos” (Buffa y Tomatis, 2011: 6). Es decir, son sujetos sociales objetivamente colectivos en tanto comparten con otros condiciones y condicionantes, posiciones en la estructura social, prácticas. Estos sujetos sociales son parte “de los procesos sociales y políticos de los cuales esas políticas son momento y expresión” (Danani, 1996: 14). Por ello podemos entender esta orientación en las políticas, en buena medida, como resultado de iniciativas asociativas espontáneas en diversos movimientos u organizaciones sociales que surgen como estrategias de sobrevivencia frente a la crisis del RSA anterior y los significativos niveles de desempleo.

“El objetivo principal del presente Programa es la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores. Asimismo y como objetivo indirecto, el trabajo generado redundará en el desarrollo e incremento de la calidad de vida de los sectores más vulnerables, a través del apoyo a las comunidades más desprotegidas” (MDS, 2009: 10)

En tanto, si reconocemos a los efectivos beneficiarios/destinatarios de la política nos encontramos con algunas características particulares históricas o términos/conceptos en las políticas sociales que intervienen sobre el desempleo: los pobres. El MDS considera para definir a los destinatarios la Resolución 2458/2004, normativa que unifica las solicitudes, trámites y otorgamiento de subsidios: “El fundamento para el otorgamiento de subsidios a personas físicas es la vulnerabilidad social, originada en problemas sociales, económicos, de salud, de carácter emergente” y en el caso de

subsidios institucionales para aquellos “que agrupen sectores de la población de alta vulnerabilidad social y población en general con necesidades básicas insatisfechas” (MDS, 2004: 5-6).

Estas características desde las que se encuadra a los integrantes de los emprendimientos socio-productivos proyectan a la política en tanto “superación de la pobreza”, lo que en parte subsume los objetivos políticos planteados a los discursos que se despliegan desde los organismos internacionales de crédito. En la siguiente cita del Banco Interamericano de Desarrollo vemos claramente la perspectiva que subyace en dichos organismos:

“La pregunta sobre cómo superar la pobreza debería comenzar por indagar acerca de cómo promover la inclusión económica de los pobres en tanto productores y beneficiarios de la riqueza generada [...] Se llega finalmente a constatar la necesidad de crear y ampliar las oportunidades económicas de los pobres” (BID, 2006: 18)

Por otra parte, nos interesa hacer algunas referencias al “Jóvenes con más y mejor trabajo”. Aquí nos encontramos con un programa con características tradicionales de políticas destinadas a los desempleados.

En términos generales, tomando a Cortes y Marshall, es una intervención social del Estado que “contribuye a adaptar el volumen y calidad de la oferta de la fuerza de trabajo a los requerimientos de la acumulación” (1993: 7). Esto lo observamos a partir de la delimitación del problema en la empleabilidad y desde las estrategias que el programa desarrolla en lo que podríamos denominar “estilización del sujeto empleable”: educación en calificaciones requeridas por el mercado de trabajo, desarrollo de habilidades para insertarse en el mercado, certificación de competencias laborales.

444

Para este periodo de amesetamiento de la tasa de desempleo, bajo los objetivos de disminuir el desempleo, reducir la pobreza y generar inclusión social, se profundizan las estrategias de política en aquellos grupos de la clase trabajadora con mayores problemas en el mercado de trabajo, los jóvenes. Bajo la lógica de una política activa de empleo se generan una serie de acciones para mejorar sus condiciones de empleabilidad para su próxima inserción laboral. Por otra parte, la política impacta sobre la dinámica del mercado de trabajo con una baja en la oferta de trabajo.

Mirando algunos detalles, a nuestro criterio, el elemento más sensible de la política es el concepto de empleabilidad, el cual ha sido discutido a lo largo de su trayectoria y ha sido definido desde diversas perspectivas. Para este caso parecería primar una perspectiva de la empleabilidad que pone la responsabilidad en el sujeto (falta de competencias, falta de experiencia, déficit educativo) y no en la dinámica misma del mercado de trabajo marcada por los procesos de acumulación y la lógica del capital.

Siguiendo a Pérez (2005) se mantiene en toda su vigencia la mirada adoptada por diferentes organismos internacionales (BM, CEPAL, OIT). Esta perspectiva de la empleabilidad pone al sujeto como responsable de su situación de desempleo y supone que con el mejoramiento de “sus activos” estará en condiciones de una próxima inserción laboral. El Estado aparece aquí en su rol de capacitador y orientador en el trayecto de estos individuos desocupados.

Por su parte, algunos autores como Fernández Soto y Tripijana sostienen que este tipo de medidas de políticas asignan una creciente importancia a la noción de capital humano, “imputan a los

pobres un comportamiento que deben modificar para mitigar su pobreza, y en tal sentido sostienen que la política social debe generar incentivos para que esos cambios se produzcan. Se exigen condicionalidades para la recepción de bienes que implican la modelación de los comportamientos sociales” (2009: 33).

Analizamos algunos elementos que nos permiten marcar claras distinciones entre la etapa neoliberal en Argentina y el actual proceso de desarrollo con inclusión basada en el trabajo. Ello no implica entender que se han dado transformaciones radicales, aún encontramos condicionantes que dialécticamente juegan en la relación Estado-mercado-sociedad.

## **Conclusión**

Como reflexiones preliminares en torno al análisis de la articulación entre políticas sociales y económicas; hemos identificado distintos rasgos que expresan tanto importantes intenciones de ruptura como así también aspectos que permiten identificar continuidades en relación al régimen anterior.

Para comprender este momento histórico y sus condiciones objetivas de desarrollo, es importante recuperar algunos elementos teóricos-políticos respecto del Estado, la compleja relación-Estado en sus componentes de idealidad y materialidad. La idealidad de un Estado construido por la acción política que expresa intenciones de un nuevo modelo y una materialidad signada por la contradicción de dar continuidad a un sistema y modo de organización social. “En la medida que la lucha política-ideológica se transforma en decisión gubernamental, inmediatamente se transforma en materia estatal (recursos financieros, leyes, documentos), pero ello no implica el deshacerse de la materialización adquirida históricamente” (Becerra y Tomatis, 2011: 15). Esta materialidad (y a su vez la idealidad) también está signada por los condicionantes internacionales, tanto económicos como políticos: la crisis económica internacional, el poder factico de las empresas transnacionales, la influencia discursiva y coercitiva de los organismos internacionales, y por supuesto, la lógica de la acumulación a nivel mundial. Así juega la autonomía relativa del Estado.

Acordamos para todo el periodo en estudio que, en nuestro país, el mercado de trabajo vuelve a organizarse alrededor del trabajo asalariado tanto desde la política económica de reactivación de la producción, así como por una serie de medidas tendientes a la promoción y protección de la industria y de los trabajadores ocupados, y ahora también desocupados. Esto se refleja en los esfuerzos de reorientación en la conceptualización de las políticas y, con ello, del rol de Estado en la mediación economía-política, estilizando pautas que definen el un nuevo paradigma de desarrollo y, como lo marcamos, características en la acumulación que signan un nuevo RSA.

En este marco, entendemos al trabajo como el gran articulador entre las políticas económicas, sociales y laborales, la “inclusión social vía el trabajo”. Ésta tal vez sea la clave tanto política como teórica que ha transformado (y transforma) la realidad de miles de trabajadores en la Argentina contemporánea y que interpela al pensamiento académico.

## Bibliografía

- Agis, Emanuel, Persia, Juliana y Ruiz Malec, Mara (2010) "Políticas de protección del empleo frente a la crisis". Nota Técnica N° 38 del Informe Económico N° 74, Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Buenos Aires
- Antunes, Ricardo (2005) *Los sentidos del trabajo. Ensayo sobre la afirmación y la negación del trabajo*. Ediciones Herramienta, Taller de Estudios Laborales, Buenos Aires.
- Arceo, Nicolás, Gonzales, Mariana, Mendizabal, Nuria y Basualdo, Eduardo (2010) *La economía argentina de la posconvertibilidad en tiempos de crisis mundial*. CIFRA-CTA, Editorial Atuel, Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo (2007) "Concepto de patrón o régimen de acumulación y conformación estructural de la economía", Documento de Trabajo N° 1, Maestría en Economía Política Argentina, FLACSO.
- \_\_\_\_\_: (2009) "Evolución de la economía argentina en el marco de las transformaciones de la economía internacional de las últimas décadas". En Arceo, E. y Basualdo, E. (comp.) *Los condicionantes de la crisis en América Latina. Inserción internacional y modalidades de acumulación*, CLACSO, Buenos Aires.
- Becerra, Natalia y Tomatis, Karina (2011): El Estado y las Políticas Públicas. Una búsqueda en la relación de lo económico y lo político; ponencia presentada en V Encuentro Internacional de Economía Política y Derechos Humanos, Universidad Popular Madres de Plaza de Mayo. Buenos Aires, 15 al 17 Septiembre 2011
- Becerra, Natalia y Tomatis, Karina (2013) "Dos momentos de definiciones en las políticas orientadas a los desempleados en la posconvertibilidad". En Morón y Roitman (comp) *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea: debates teóricos y estudios empíricos*. Universitas - Editorial Científica Universitaria
- Buffa, Adolfo y Tomatis, Karina (2011) "Los debates en torno a la economía social ¿superación de la pobreza?". Ponencia presentada en 7° Seminario Internacional PROCOAS-AUGM. Universidad de Santiago de Chile. Mimeo.
- Caro, Rubén y Morón, Silvia (2013) "Régimen Social de Acumulación: historia política y económica de un concepto". En Morón y Roitman (comp) *Procesos de acumulación y conflicto social en la Argentina contemporánea: debates teóricos y estudios empíricos*. Universitas - Editorial Científica Universitaria
- Danani, Claudia (1996) "Algunas aproximaciones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto". En Hintze, S. (comp) *Políticas sociales: contribuciones al debate teórico-metodológico*. Eudeba-CEA, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_: (2004) "El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la Economía Social". En Danani y Coraggio (comp) *Política Social y Economía Social. Debates Fundamentales*. Altamira Editores, Buenos Aires.
- Diamand, Marcelo (1973) *Doctrinas económicas, desarrollo e independencia*. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Fernández Soto S. y Tripiana, J (org) (2009) *Políticas Sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual*. Espacio editorial. Bs.As.
- García Linera, Álvaro (2010) *El Estado. Campo de lucha*. Muela del Diablo Editores, Comuna, CLACSO, La Paz, Bolivia.
- González, Mariana (2011) Los límites del patrón de crecimiento para la creación de empleo. *Revista de economía política: Aportes para el cambio*, N° 1.
- Grassi, Estela (2003): *Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame I y II*. Editorial Espacio. Bs As.
- Lindenboim, Javier y Danani, Claudia (2002) "La escasez de lo que sobra: sobre la articulación

entre políticas económicas y políticas sociales”. Presentado en el *I Congreso Nacional de Políticas Sociales*, AAPS/Universidad Nacional de Quilmes, Quilmes.

Panigo, Demián, y Chena, Pablo (2011) “Del neo-mercantilismo al tipo de cambio múltiple para el desarrollo. Los dos modelos de la post-convertibilidad”. En *Ensayos en honor a Marcelo Diamand: las raíces del nuevo modelo de desarrollo argentino y del pensamiento económico nacional*. Buenos Aires: Miño y Davila : CEIL PIETEE CONICET ; Universidad Nacional de Moreno.

Perez, Pablo (2005) “Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in) empleabilidad”. En Neffa y otros (comp) *Desequilibrios en el Mercado de trabajo argentino. Los desafíos de la posconvertibilidad*. Asociación Trabajo y Sociedad; CEILPIETTE- CONICET. Buenos Aires.

#### **FUENTES**

BID (Agosto 2006) *Políticas efectivas para erradicar la pobreza: desafíos institucionales, de diseño y de monitoreo*. Engel, Wanda y Vélez Carlos Eduardo (editores). Banco Interamericano de Desarrollo, Diálogo Regional de Política, Washington

MDS Resoluciones N° 2476/2010; N° 3182/2009; N° 2458/2004; N° 1375/2004.

MTEySS Resoluciones N° 497/2008; N° 256/2003.

# El empleo doméstico en Argentina. Análisis y evolución

Edgardo Daniel Vaca  
Facultad de Ciencias Económicas, UNC,  
evaca1961@gmail.com

María Gisela Veritier  
Facultad de Ciencias Económicas, UNC,  
giselaveritier@gmail.com.

Eje Temático: El mundo del Trabajo en el post-neoliberalismo

## Introducción

El hecho de que las mujeres pasaran a formar parte de la fuerza laboral, transformó el mercado de trabajo. Esto significó para el género femenino la posibilidad de tener autonomía económica, no obstante sirvió también para que se genere el ámbito propicio de otras desigualdades. Estas desigualdades manifestadas en el campo laboral, no obstante, son otro tipo de expresión de la manera en que la sociedad interpreta determinados estereotipos.

La participación del género femenino dentro del mercado del trabajo, dio lugar a extensas discusiones. El punto central de dichos debates, tiene su raíz a partir de la definición central de lo que es el trabajo. Dicha definición parte de un concepto mercantilista del mismo, dejando fuera de la consideración a aquella actividad laboral que no se encuentra mercantilizada (como el trabajo reproductivo), los cuales son realizados por el género femenino. Por ésta razón, la falta de una definición del trabajo como una actividad también no mercantilista, hace que las personas de género femenino, no se encuentren incorporadas dentro de la población económicamente activa. En ésta dirección, Bourdieu establece que en toda determinación conceptual, existe un conflicto de intereses por cómo se determinan. De éste modo, toda definición de conceptos tienen subyacente intereses encontrados establecidos por relaciones de poder (Bourdieu, 2002).

Todo esto se manifiesta en la imposibilidad de que la mujer alcance la emancipación económica, subordinándose a una sociedad androcéntrica. Por éste motivo, que cobra importancia el análisis de la relación entre las mujeres y el mercado laboral, ya que es el punto de partida para la construcción de una sociedad que incluya al género femenino, fortaleciendo de ésta manera, valores centrales de una sociedad organizada como la justicia, la democracia, las oportunidades, incorporando a todos los habitantes y eliminando las desigualdades que obstaculizan la integralidad social.

El servicio laboral doméstico en Argentina se encuentra conformado casi en su totalidad por mujeres (MTEySS, 2006). Por éste motivo, es importante plantear el presente ensayo desde una perspectiva de género a fin de evidenciar la manera en se encuentra subyacente éste tipo de trabajo.



## 1. El mercado del servicio doméstico

El mercado del servicio doméstico se encuentra fuertemente feminizados, dado que las actividades son realizadas casi en su totalidad por el sexo femenino. Estas actividades se caracterizan por la realización de tareas del hogar, las cuales se encuentran culturalmente asociadas a la mujer. Asimismo, estas actividades pueden o no percibir una remuneración de acuerdo a cuál es la relación entre quien realiza las tareas domésticas y quién es el beneficiario de dicha tarea.

De éste modo, cuando éstas actividades son ejecutadas por algún miembro de la familia (generalmente femenino), no se percibe remuneración alguna dado que la relación se encuentra fundamentada en los lazos afectivos entre el que realiza la actividad y los beneficiarios de ella. En tanto que, cuando la persona que realiza las tareas domésticas no tiene relación afectiva ni familiar con las personas beneficiarias de su labor, se percibe un ingreso económico por la realización de las tareas.

Según Carrasco (1999), ésta situación lleva a un contrasentido ya que por un lado, las personas que realizan actividades del hogar forman parte de la PEA (Población Económicamente Activa), si dichas actividades son vendidas, en tanto que no forman parte de la PEA (Carrasco, 1999). De éste modo, las personas que cocinan para niños en un comedor realizan actividades productivas (se encuentran ocupadas), en tanto que las madres que cocinan para sus hijos, no se encuentran ocupadas.

Todo esto lleva a que exista en éste mercado, una discriminación en términos de salario. Esta se da cuando a una persona se le remunera menos que a otra, por razones que nada tienen que ver con el trabajo que realizan (Treiman, 1981). Asimismo, el género femenino también varios tipos de discriminaciones (raciales, étnicas, llevándola a tareas que se encuentran determinadas en la organización de una sociedad.

De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo alguna de las características que presenta el servicio doméstico son: que se lleva a cabo tareas de limpieza, cocina, cuidado de niños (entre otras), que se realiza en un domicilio familiar, los supervisores del trabajo son los dueños de dicho domicilio familiar, la remuneración económica puede ser en dinero y/o en especie y el beneficiario de dichas tareas (el empleador) no obtiene ninguna ganancia económica. Otra cuestión adicional, se da en la imposibilidad de que éstas personas puedan agremiarse en defensa de sus intereses, dado que realizan el trabajo en soledad, o a lo sumo entre dos personas. Esta dispersión hace que sea bajo el grado de sindicalización de éste tipo de trabajo (OIT, 2010).

Si bien, el servicio doméstico es fundamental en el esquema económico al mejorar la calidad de vida y permitir que sus beneficiarios realicen otras actividades, es considerado invisible y no tenido en cuenta. De hecho, en la mayoría de los países no forma parte del sistema de cuentas nacionales, determinando un mercado cuya oferta y demanda poseen características peculiares:

### Oferta del Mercado de Servicio Doméstico

En el año 2009, la oferta de servicio doméstico en Argentina, hacia finales de 2009, tenía más de un millón de trabajadoras del servicio doméstico representando el 19,7% de las mujeres asalariadas en el país. Asimismo, éste sector conforma el 6,6% del total de ocupados tanto de sexo femenino como masculino (De Paz y Schteingart, 2012).

Del Cuadro A se desprende que la oferta de servicio doméstico se conforma por mujeres de bajo nivel educativo (el 74,2% de las empleadas domésticas no finalizó el nivel medio), en contraposición con el resto de las mujeres que reciben remuneración (donde esta cifra de bajo nivel de escolaridad es del 21,5%). Es de resaltar que el 46,6% del género femenino asalariados con nivel de hasta secundario incompleto son mujeres empleadas en el sector doméstico.

**Cuadro A: Distribución de la población asalariada según nivel**

**educativo, IV Trim. 2009. Total de Aglomerados relevados**

Nivel de Educación	Servicio Domestico	Resto de Asalariados	Total
<b>Total</b>	100,0%	100,0%	100,0%
<b>Hasta primaria incompleta</b>	11,6%	2,1%	4,0%
<b>Primario completa y secundario incompleta</b>	62,8%	19,4%	27,9%
<b>Secundaria completa y terciaria/universitaria incompleta</b>	24,6%	41,9%	38,5%
<b>Terciaria/universitaria completa</b>	1,0%	36,6%	29,7%

Fuente: Boletín de Estadísticas de género y mercado de trabajo en base a DGEyEL-SSPTyEL

con datos de la Encuesta Permanente de Hogares- EPH (<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/genero/Boletin%20de%20genero.xls>, 2014)

450

Según se desprende del Cuadro B, el género femenino que accede al mercado laboral doméstico, lo hace en edad adulta. Esto puede encontrar fundamento en que a ésta edad, las mujeres no deben atender con tanta intensidad las necesidades de su propio hogar (como sería el caso si tuvieran niños pequeños en donde dadas las bajas remuneraciones del mercado, hacen que éstas personas no les alcance para contratar a otras para que se realicen tareas domésticas en su domicilio, por lo que se retiran del mercado de trabajo).

Por éste motivo, se observa que en éste mercado (y a diferencia de otros mercados), el 65,8% de la oferta laboral de servicio doméstico se concentra arriba de los 35 años (siendo que en el resto de los asalariados éste porcentaje es del 55,9%). Asimismo, se puede visualizar también trabajo infanto-juvenil dado que el porcentaje de la población asalariada en éste mercado de entre 15 y 19 años, es mayor al de otros mercados (3,6% versus 2,3%).

A diferencia del resto de los empleos femeninos, las trabajadoras domésticas tienden a concentrarse más a partir de los 35 años (65,8% contra 55,9% del resto de las asalariadas) y menos entre los 20 y los 34 (30,4% contra 41,8%). No obstante, hay una mayor proporción de empleadas domésticas en el rango etario de 15 a 19, comparando con el resto de las asalariadas (3,6% frente a 2,3%), lo cual prueba de que en el rubro hay una mayor presencia de trabajo cuasi-infantil.

**Cuadro B: Distribución etaria de la población asalariada femenina, IV Trim. 2009. Total de Aglomerados relevados**

Rangos de Edad	Servicio Doméstico	Resto de Asalariados	Total
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>
15 a 19	3,6%	2,3%	2,6%
20 a 24	8,8%	10,2%	10,0%
25 a 29	9,5%	14,9%	13,8%
30 a 34	12,1%	16,7%	15,8%
35 a 39	14,8%	13,0%	13,4%
40 a 44	13,7%	11,5%	11,9%
45 a 49	11,4%	10,5%	10,7%
50 a 54	11,1%	8,5%	9,0%
55 y más	14,8%	12,4%	12,8%

Fuente: Boletín de Estadísticas de género y mercado de trabajo en base a DGEyEL-SSPTyEL

con datos de la Encuesta Permanente de Hogares- EPH (<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/genero/Boletin%20de%20genero.xls>, 2014)

### Salarios y Tasa de Informalidad

Del análisis de información estadística, se ponen en evidencia otras variables que configuran ciertas particularidades del mercado de empleo doméstico. Puntualmente en éste trabajo, observamos los salarios y la informalidad.

Cuando se analiza la variable salario, salta a la luz la baja remuneración (por hora o por mes) que perciben las mujeres que forman la oferta de servicio doméstico en relación al promedio del resto de los trabajadores. Esto se puede apreciar en el siguiente cuadro:

**Cuadro C: Condiciones salariales del servicio doméstico comparada, en pesos, IV Trim2009. Total de Aglomerados relevados.**

	Servicio doméstico	Resto de Asalariados	
		Varones	Mujeres
<b>Salario mensual</b>	616,3	2.189,2	1.689,4
<b>Salario horario promedio</b>	8,1	13,2	15,1
<b>Horas mensuales trabajadas</b>	107,3	192,0	152,0

Según nivel de calificación	Servicio doméstico	Varones		Mujeres	
		No calificado	Operativo	No calificado	Operativo
<b>Salario mensual</b>	616,3	1.422,8	2.117,6	907,0	1.801,3
<b>Salario horario promedio</b>	8,1	8,9	12,0	8,6	12,8
<b>Horas mensuales trabajadas</b>	107,3	179,5	196,7	160,0	153,1

Fuente: Boletín de Estadísticas de género y mercado de trabajo en base a DGEyEL-SSPTyEL

con datos de la Encuesta Permanente de Hogares- EPH (<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/genero/Boletin%20de%20genero.xls>, 2014)

Si bien la tabla posee datos del año 2009 (BEL-MTEySS, 2014), se puede llegar a conclusiones similares a lo que sucede en la actualidad (tener en cuenta que el informe del Ministerio de Trabajo es del año 2014). Se puede ver entonces que el salario mensual de empleadas domésticas que perciben un salario (\$616,3) es solo un 28,2% del promedio de los trabajadores masculinos (que perciben \$2.189,2) y un 36,5% del de las trabajadoras mujeres (que perciben \$1.689,4 al mes). Esta enorme diferencia, encuentra su explicación en 2 variables: por un lado la remuneración promedio por hora (la cual es 61,4% del de los trabajadores masculinos y un 53,6% del resto de las trabajadoras) y por el otro, la cantidad de horas que se trabaja (las cuales son un 55,8% de las de los trabajadores hombres y un 70,6% de las del resto de las trabajadoras). Por lo tanto, las trabajadoras domésticas no solo cobran una remuneración menor al resto de los empleados de otros sectores, sino que también trabajan menos horas. Esto impacta directamente en el ingreso total del mes el cual es 2,75 veces menor al resto de las trabajadoras y 3,55 veces a la de los trabajadores hombres.

Se evidencia entonces en el cuadro precedente, que el salario en el sector de servicios domésticos es bastante menor al promedio salarial de personas con un nivel de instrucción no calificado (similar a la de las empleadas domésticas). De éste modo, el género masculino no calificado, recibe una remuneración superior en 2,3 veces, en tanto que el género femenino no calificado, recibe una remuneración 47% mayor. Esto puede encontrar explicación en la cantidad de horas que trabaja una empleada doméstica en relación con otros trabajadores de similar nivel educativo, ya que el valor hora es similar para ambos sectores.

Adicionalmente, el índice de empleo en negro (precarización laboral) en éste mercado es el más alto de todo el mercado laboral, seguido por el rubro de la construcción. De acuerdo a BEL-MTEySS en el primer trimestre de 2010, el total de trabajadores informales (no registrados) ascendía a 3.492.000 personas. De éste total, 1.937.000 pertenecen al género femenino, en tanto que de éste total 947.000 pertenecen al sector de empleo doméstico (BEL-MTEySS, 2010).

En el cuadro D, se observa que el sector de servicio doméstico es el que mas altas tasas de informalidad posee (84%) seguido por el rubro de la construcción:

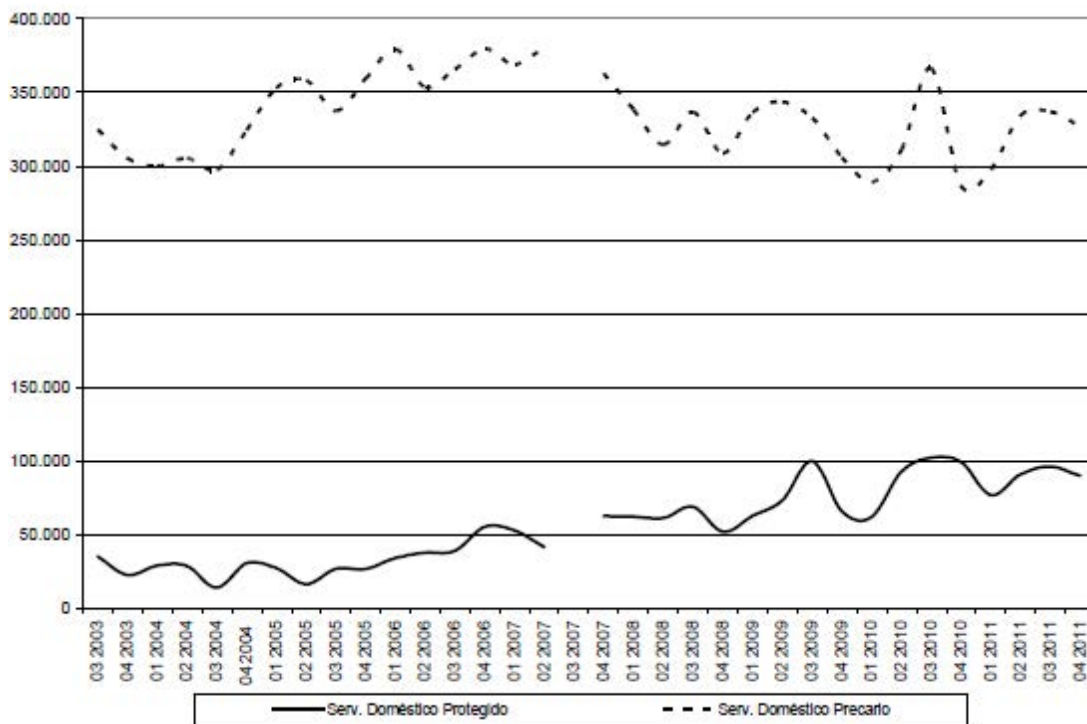
**Cuadro D: Tasa de empleo registrado y no registrado por calidad y rama. Promedios anuales 2003-2007 y 2007-2011**

Situación final		Registro		No registro		Desocupación	
		2003-07	2007-11	2003-07	2007-11	2003-07	2007-11
Situación inicial		2003-07	2007-11	2003-07	2007-11	2003-07	2007-11
Protegidos	Otras ramas	91,9	92,1	4,5	4,1	2,0	1,7
	Construcción	79,6	75,3	13,6	16,8	4,5	3,2
	Comercio	86,3	89,4	7,0	5,7	5,2	2,8
	Servicio Doméstico	76,8	69,7	15,3	24,5	-	0,5
Precarios	Otras ramas	25,0	28,1	62,1	59,9	8,2	7,1
	Construcción	17,5	18,3	66,5	66,3	15,1	10,8
	Comercio	22,6	27,8	65,2	63,3	10,5	5,0
	Servicio Doméstico	7,8	11,2	84,0	80,5	6,5	5,4

Fuente: DGEyEL – SSPTyEL con datos de la encuesta permanente de hogares EPH

Es importante recalcar la caída de la informalidad que se dio a partir del 2007 (Ver Gráfico A). Es de recalcar la resolución 2055/2006 (luego modificada en 2008 y 2009) de la Agencia Federal de Ingresos Públicos (AFIP) la cual estableció que los aportes y contribuciones de asalariados y empleados de servicio doméstico, podían ser deducidos por parte de los empleadores de sus DDJJ de Impuesto a las Ganancias a partir de un plan para la regularización de las empleadas domésticas. Esta medida dio lugar a aumentos en el registro en el sector.

**Gráfico A: Evolución de los asalariados registrados y no registrados del Servicio Doméstico. 2003-2011**



Fuente: DGEyEL – SSPTyEL con datos de la encuesta permanente de hogares EPH

## 2. Análisis del marco regulatorio existente

Lo desarrollado en puntos precedentes, evidencia la situación de gran desventaja que tiene la trabajadora del servicio doméstico, con respecto al resto de los trabajadores. Es necesario por éste motivo, analizar el marco regulatorio que existen en la Argentina para éste sector laboral.

A fin de determinar cuáles son los derechos a los que éste sector debería tener acceso, haremos una descripción de las leyes y regulaciones existentes a nivel laboral y que tienen en cuenta al sector del servicio doméstico. Asimismo, se observará cómo estas reglamentaciones se llevan a cabo en la práctica.

En el año 1905 se aprueba la ley N° 4661 estableciendo el descanso dominical y en el año 1929 se aprueba la ley N° 11544 la cual limitaba la jornada laboral a 8 horas diarias y a 48 horas semanales. Adicionalmente, en 1924 la ley N° 11314 prohibía la actividad de servicio doméstico para menores de 14 años. En todas estas leyes, los trabajadores del servicio doméstico se encontraban excluidos de beneficio alguno.

El gobierno de Perón, aprobó los primeros derechos al sector de servicios domésticos ya que en 1947 mediante la ley N° 12919 se les reconoce el aguinaldo como un derecho laboral. Luego, en 1949 mediante la Secretaría de Trabajo y Previsión, se les concedió 24 horas de descanso semanal.

Es en el año 1956 cuando se reglamenta por primera vez la actividad doméstica. El gobierno de facto de Aramburu (la Revolución Libertadora) aprobó el Estatuto del Servicio Doméstico (decreto ley N° 326/56 y su decreto reglamentario N° 7979/56. Recién allí, la actividad doméstica comienza a considerarse como tal, bastante más tardíamente que los sectores laborales de otras actividades económicas, prescindiendo de los derechos y beneficios que poseían el resto de los trabajadores.

De acuerdo a los que la impulsaron, la misma buscaba mejorar la calidad de vida y la calidad del trabajo de las personas en general y en principalmente tener en cuenta al sector doméstico cuyas necesidades y mejoras laborales fueron desconocidas y/o relegadas (De Paz y Schteingart, 2012).

Esta normativa estableció los derechos laborales del sector de servicios domésticos como por ejemplo las vacaciones pagas, aguinaldo, salario mínimo, antigüedad, licencia por enfermedad, indemnización por despido. Estos derechos eran asimismo limitados y de una aplicación mucho más débil que en otras ramas de actividad. De hecho, no contemplaba cobertura por accidentes de trabajo ni licencia por maternidad. La indemnización por despido, era de medio sueldo por año de antigüedad en tanto que las jornadas laborales son más largas que las jornadas laborales de 8 horas de otros sectores laborales.

454

Posteriormente, se aprobaron una serie de normas complementarias a este régimen relacionadas directamente con la actualización del salario mínimo asignado a éste sector. Con la Ley de Reforma Tributaria (ley N° 25239/2000) permitió ampliar la cobertura previsional y salud, la cual pasó de un 47,2% a un 90,6% (MTEySS, 2006).

### **La nueva ley de servicio doméstico**

En marzo de 2013 se aprueba la ley N° 26844, promulgada en abril de 2013 denominada “Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares”. Esta marcó un punto de inflexión importante en materia de derechos y beneficios laborales para el sector de servicio doméstico. Esta reglamentación reemplaza el decreto ley 326/56 y brinda a las mujeres que forman parte de éste sector similares derechos y obligaciones que los que tienen los trabajadores del sector privado mediante la Ley de Contrato de Trabajo (Ley 20744) y modificatorias.

Los puntos principales aprobados en la nueva ley podemos citar:

- a) Seguro de Riesgos de Trabajo el cual debe estar a cargo del empleador.
- b) Licencia por maternidad por 90 días, la cual no existía hasta el 2013.
- c) Se aplica indistintamente para todas las categorías, no importa la cantidad de horas semanales que trabaje.
- c) Se limita la jornada laboral a 8 horas diarias o 48 semanales.

- d) Se instaure un descanso semanal mínimo de 35 horas.
- e) Se duplique la indemnización por despido a un sueldo por año.
- f) Se amplíe la licencia por enfermedad a tres meses (antes era de 30 días).

La promulgación de ésta ley representó un avance histórico al otorgar a las empleadas del servicio doméstico de los mismos derechos que los trabajadores del sector privado y proveyendo protección a una oferta laboral de vulnerabilidad extrema. Asimismo, jerarquiza la ocupación al ponerla en igualdad de beneficios con el resto haciendo que ésta actividad tenga mayor exposición (siendo que se la asimila como de baja calificación).

No obstante el grado de informalidad subyacente en éste mercado, no es fácil de revertir dado el componente cultural existente en éste mercado y la fisonomía en donde el lugar de trabajo es una casa de familia y no una empresa. El estado, de éste modo, se encuentra condicionado para aplicar su poder como órgano de inspección debido a que, de hacerlo, estaría violentando derechos civiles como la privacidad del que emplea y de la familia de éste.

De ésta manera, el empleador no se reconoce como tal dificultando la realización de aportes y contribuciones a las empleadas domésticas, sumado a prejuicios sociales y raciales, sumado al monto de las erogaciones para el empleador, sumado a la dispersión de las empleadas lo que influye en la baja sindicalización, todo esto hace que el cumplimiento de la ley sea parcial.

Por éste motivo, la promulgación de la ley N° 26063/05 por la cual la persona que contrata personal doméstico, puede deducir de ganancias los aportes y contribuciones realizados, es una medida acertada que contribuye a que el trabajo doméstico se registre “en blanco”, fortaleciendo el cumplimiento de la nueva ley.

Asimismo, se torna necesario crear conciencia de que el trabajo doméstico es un trabajo como los otros, con los mismos derechos y obligaciones. Dicha concientización debe ser tanto de la persona que contrata como de la persona que es contratada, la cual muchas veces desconoce sus derechos. Una buena campaña en éste sentido, contribuiría a disminuir la tasa de informalidad y mejorar la aplicación de los derechos promulgados en la ley del año 2013.

### **3. ¿Y que sucede con el trabajo doméstico en el mundo?**

En los apartados anteriores explicamos de cierto modo las grandes desventajas que posee esta oferta laboral con respecto a la del resto de los sectores de la economía. Estas discriminaciones quedan manifiestas en los montos salariales en relación al resto de los sectores, la alta tasa de trabajo no registrado y la precarización laboral. Más aún, a escala mundial se da el fenómeno de que los empleadores sean reticentes a conceder beneficios sociales a las trabajadoras del servicio doméstico fundamentados en cuestiones sociales referidas a la étnica (considerando que por ser “latinos” u otro lugar de origen, no deben acceder a derechos) (OIT, 2010).

De éste modo, en el presente apartado buscaremos sacar a la luz algunos aspectos centrales sobre la génesis de la oferta del servicio doméstico como una cuestión globalizada dentro del capitalismo mundial.

## **La inserción del género femenino en el mercado laboral en un mundo patriarca y capitalista**

En la década del 70, se comienza a plantear la discusión por parte de economistas marxistas y feministas en cuanto a la inequidad de las mujeres en cuanto al mercado laboral y su rol dentro del servicio doméstico y dentro de la familia. Esta discusión fue intensa durante éstos años y se conoció como “la discusión en cuanto al trabajo doméstico” observando el tipo de trabajo y su rol dentro del capitalismo. Este debate se centró entre un feminismo de izquierda el cual se centraba en la inequidad que sufría la mujer dentro de una economía capitalista y un feminismo radical el cual se centraba en la inequidad que sufría la mujer dentro de una sociedad patriarcal (Carrasco, 1999).

Ambas posturas finalmente terminan en un mismo punto dado que a la hora de observar la sumisión del género femenino dentro de la sociedad, resulta complejo determinar qué proporción de esto corresponde a la subordinación del capitalismo y qué proporción corresponde a la sociedad patriarcal. En conclusión, la configuración del mercado laboral del servicio doméstico encuentra fundamento (de modo general) en función de la superposición existente entre la naturaleza del patriarcado y la naturaleza del capitalismo.

Los cambios generados en la cultura y la sociedad por el capitalismo a partir de la expansión del fenómeno de la globalización, han involucrado al género femenino dentro del mercado de trabajo.

El modelo familiar en donde la mujer es la ama de casa y el hombre es el jefe de familia sigue perdurando al día de hoy en donde el género femenino se encuentra ya incorporada al mercado laboral. Si bien la mujer hoy se encuentra realizando las mismas tareas que los hombres en el mercado de trabajo y con condiciones laborales casi semejantes, las tareas del hogar siguen siendo asignadas a la mujer quien continúa realizando trabajo doméstico no remunerado o mediante el trabajo doméstico remunerado cuando la misma deba cubrir el faltante de tareas que no pueda realizar en cuanto a la supervivencia y cuidado de los integrantes de la familia.

Esto configura dos tipos de mujeres empleadoras de trabajo doméstico monetizado: mujeres que se encargan de realizar ambos tipos de trabajo (monetizado y no monetizado), las cuales se desempeñan laboralmente menos horas que el hombre de la casa o salen del mercado laboral cuando son madres, para volver luego cuando los niños crecen por un lado. Por el otro, podemos citar a mujeres que trabajan la misma carga horaria que los hombres y que aun cuando tienen hijos, continúan trabajando requiriendo de alguien que realice las tareas del hogar y que se encargue de los niños. Es aquí en donde nace el mercado del servicio doméstico.

Por lo tanto, el resultado del avance del capitalismo es que, en la actualidad, las mujeres que participan en el mercado laboral deben dividirse entre las tareas del hogar y el trabajo remunerado.



**Cuadro E: Tasas de participación y tiempo promedio por participante dedicado a grandes grupos de actividades en un día, por sexo. Año 2005**

Actividades de lunes a domingo	Población total		Mujeres		Varones	
	Tasa de participación (1)	Tiempo simple por participante (2)	Tasa de participación (1)	Tiempo simple por participante (2)	Tasa de participación (1)	Tiempo simple por participante (2)
Trabajo para el mercado	45,9	08:26:00	35,7	7:43:00	58,3	8:59:00
Trabajo doméstico no pagado para uso del propio hogar	80,6	02:42:00	92,6	3:18:00	65,8	1:40:00
Trabajo de cuidados de niños y/o adultos del propio hogar	25,9	02:42:00	30,9	3:07:00	19,6	1:52:00
Servicios a la comunidad y ayudas no pagadas a otros hogares	8,4	02:16:00	10,9	2:29:00	5,2	1:43:00
Educación	13,9	05:06:00	14,1	5:01:00	13,6	5:11:00
Actividades relacionadas con el tiempo libre	90,4	03:20:00	91,4	3:13:00	89,3	3:30:00
Actividades relacionadas con la utilización de medios de comunicación	89,1	02:51:00	90,0	2:45:00	88,1	2:58:00
Actividades de cuidado personal	100	10:46:00	100,0	10:47:00	100,0	10:43:00

Fuente: Boletín de Estadísticas de género y mercado de trabajo en base a DGEyEL-SSPTyEL

457

con datos de la Encuesta Permanente de Hogares- EPH (<http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/genero/Boletin%20de%20genero.xls>, 2014)

En el cuadro E queda visualizada la cultura patriarcal existente en el país. Podemos analizar lo siguiente: En cuanto al diferente uso del tiempo entre el género femenino y el género masculino, se puede observar claramente que las mujeres utilizan el duplican semanalmente la carga horaria de trabajo doméstico no monetizado en relación a los hombres (3:18:00 vs. 1:40:00), dedicando en tiempo de cuidado de los hijos o adultos mayores del hogar un 67% de tiempo más que los hombres (3:07:00 vs 1:52:00); En cuanto al trabajo doméstico no pagado dentro del hogar, el 92,6% de las mujeres realiza trabajo doméstico no pagado dentro de su hogar, en tanto que los hombres lo hacen en un 65,8%; En cuanto al trabajo de cuidados de niños y/o adultos del propio hogar, un 30,9% de las mujeres se ocupa de cuidar niños y/o adultos al interior del hogar, en tanto que los hombres lo hacen en un 19,6%; En cuanto a la dedicación del tiempo al trabajo para el mercado, las mujeres trabajan fuera de su casa un 16% menos que los hombres (7:43:00 vs. 8:59:00), en tanto que solo un 35,7% de las mujeres ofrecen su trabajo al mercado siendo que los hombres participan en el mercado en un 58,3%.

En este contexto, la contratación de una empleada que colabore con las tareas del hogar es de vital importancia porque es el apoyo sobre el cual la mujer logra cierto equilibrio en la distribución de su tiempo. Por esto, la demanda de trabajo doméstico aumenta a medida que más cantidad de mujeres logra acceder a otro tipo de trabajos.

#### 4. Conclusiones

En el presente ensayo buscamos analizar cuestiones que estimamos importantes en cuanto a la configuración del trabajo doméstico, las cuales nos ponen de frente a una sociedad cuya naturaleza se fundamenta en el capitalismo actual.

Hablamos de que el servicio doméstico es un trabajo realizado prácticamente en su totalidad por mujeres, las cuales sufren de una alta tasa de informalidad, precarización laboral, salarios inferiores a los de otros sectores, con bajo grado de sindicalización lo cual da lugar al abuso, hiper explotación y discriminación (OIT, 2010).

Si bien se ha avanzado con la legislación que reconoce beneficios laborales, se observa la imposibilidad de velar por la plena aplicación de la ley por lo que para acabar con condiciones laborales paupérrimas, se debe ir más allá y en contra del origen de los problemas: la sociedad patriarcal y el capitalismo que avanza cada vez más en un proceso global. La aplicación de políticas públicas destinadas a tal fin, como por ejemplo, lograr que los costos de los aportes y contribuciones sean accesibles para el empleador (que en muchos casos, son mujeres que no poseen grandes ingresos), en tanto que se requiere asimismo trabajar desde el plano cultural mediante una fuerte campaña para concientizar de que el trabajo doméstico es asimilable al cualquier otro trabajo, atacando de éste modo, formas de pensar antagónicas que contribuyen a la precarización y discriminación de éste trabajo.

Por lo tanto, los estereotipos sociales se encuentran permanentemente discriminando las tareas de las mujeres en relación a la de los hombres. Para eliminar la inequidad existente en el ámbito laboral o cualquier ámbito en el que se encuentre en condiciones de desventaja, debemos comenzar a pensar en cómo cambiar la estructura de nuestra sociedad, modificando sus modos de pensar, tradiciones, patrones y conductas. Este es el desafío.

## Bibliografía

- BOURDIEU, P. (2002). Lección sobre la lección. Madrid: Anagrama.
- CARRASCO, C. (1999): “Introducción: hacia una economía feminista” en *Mujeres y Economía*, Barcelona: Icaria Editorial.
- CARRASCO, C. y MAYORDOMO, M. (1997): “Tiempos trabajos y organización social: reflexiones en torno al mercado laboral femenino” en Carrasco, C. (1999): *Mujeres y Economía*. Barcelona: Icaria.
- GARCÍA DE FANELLI, A (1989): “Patrones de desigualdad social en la sociedad moderna: una revisión de la literatura sobre discriminación ocupacional y salarial por género”, *Desarrollo Económico*, vol. 29, N° 114, Buenos Aires, julio-septiembre 1989.
- HARTMANN, H. y TREIMAN, D. (1981): *Women, work, and wages: Equal pay for jobs of equal value*, Washington D.C: National Academy Press.
- MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL (MTEySS) (2014): “Boletín de estadísticas de género y mercado de trabajo”. Disponible en:  
<http://www.trabajo.gob.ar/left/estadisticas/descargas/genero/Boletin%20de%20genero.xls>
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (2010): *Camino del trabajo decente para el personal del servicio doméstico: panorama de labor de la OIT*. Documento de Trabajo n°2, Ginebra.
- Schteingart, D y De Paz, C. (2012): *Mercado de trabajo y género: el caso de las empleadas domésticas*, Disponible en:  
[www.sidbaires.com.ar](http://www.sidbaires.com.ar)

# Ponencias

---

La conflictividad laboral

---

# **Entre el barrio, la calle y el Estado: el Movimiento Barrios de Pie, las políticas sociales y el trabajo. Córdoba, 2001-2007.**

María José Franco

Docente de Metodología de la Investigación Social I y de Teoría Sociológica y Modernidad en la Escuela de Trabajo Social e integrante de equipo de investigación sobre Democratizaciones contenciosas en el pasado reciente argentino en el Centro de Investigaciones de la Facultad de Filosofía y Humanidades de la Universidad Nacional de Córdoba.

Mail: mariajosefranco2010@gmail.com

Eje temático: El mundo del trabajo en el post-neoliberalismo.

## **Ponencia**

La emergencia de diferentes organizaciones y movimientos de resistencia a la implementación de las políticas neoliberales junto con la posterior llegada al poder presidencial de gobiernos “progresistas” en algunos países de América Latina, configuran parte de las condiciones de fin y comienzo del nuevo milenio en la región.

Sostenemos en esta ponencia que, en el caso de Argentina, la crisis y post crisis del 2001 - crisis económica, política y de “representatividad” (Rinesi y Vommaro, 2007) emblemática en la frase “que se vayan todos”<sup>1</sup> - abrió una oportunidad para el cuestionamiento de los modos en que se venían resolviendo los conflictos en democracia en el país; para la disputa sobre las problemáticas y necesidades comunes y sobre los sujetos, espacios y formas legítimas de dirimirlos. Se iniciaba así lo que Perez – retomando la noción de “demodiversidad” de Boaventura de Souza Santos – caracteriza como un proceso de “experimentación con formas deliberativas y participativas de gestión del conflicto democrático que requieren de una permanente imaginación institucional capaz de articular a las instituciones públicas con las transformaciones del trabajo, las comunicaciones y las identidades políticas” (2013: 56).

En ese proceso, entre otros actores y colectivos, las organizaciones de trabajadores desocupados que habían nacido a mitad de los ‘90, adquirieron importante participación y legitimidad en el espacio público, al tiempo que fueron modificando su vínculo con el Estado; en especial, en relación a las políticas de asistencia social (y del trabajo) que también atravesaron importantes transformaciones.<sup>2</sup>

---

1 Cabe mencionar que la demanda por la que se pedía una renovación de los representantes políticos y que se construyó bajo la consigna “que se vayan todos” aglutinó una diversidad de sentidos en un abanico que incluyó desde la impugnación del orden – como lo sostuvieron algunas organizaciones de desocupados – hasta un pedido de restauración de los ahorros confiscados por los bancos - como el caso algunos ahorristas o los “acorralados”-, entre otros.

2 En nuestras sociedades capitalistas, los sistemas de seguridad social surgieron y se conformaron como contrapunto de las instituciones de asistencia; asentado en el principio de auto valía, a partir de ese momento, la población no propietaria debe trabajar para vivir y todo aquel que no lo haga debe demostrar, en principio, su validez. Y cuando la propiedad queda socialmente legitimada surge la necesidad de justificar la exclusión y de definir también alguna forma de derecho para los pobres (De Swaan, 1992: 23). La separación entre trabajo y pobreza es fundamental, entonces, no solo por lo que describe sino - y principalmente- por lo que produce, por los sentidos y las prácticas que genera (y desde las que se genera). Sentidos y prácticas que, el contexto de la post crisis del 2001, también abrió para su disputa.

A comienzos del 2002, tras la renuncia anticipada de De la Rúa y la asunción de Duhalde a la presidencia - con un discurso de pacificación social y fuertemente restaurador<sup>3</sup> - desde el Estado Nacional, se propusieron resignificaciones sobre las características y alcances de la crisis, sobre las problemáticas, los asuntos comunes y el rol de diferentes actores sociales, que se plasmaron en una de las primeras medidas que tomó el presidente - junto a la devaluación del peso argentino y el llamado a la concertación social - la creación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) para quienes vivían en condiciones de pobreza y desocupación.<sup>4</sup> Estos sentidos y estas políticas fueron redefinidos con la posterior asunción de Nestor Kirchner a la presidencia, y el llamado a la institución de una “nueva normalidad”, la convocatoria amplia a diferentes actores sociales - entre ellos algunas organizaciones de trabajadores desocupados - a la construcción de un proyecto de transversalidad y su propuesta de modificación de la política asistencial vigente, particularmente en relación al PJyJHD en octubre del 2004.

A nivel de la Provincia de Córdoba, el gobierno de De la Sota había lanzado desde el año 2000 la reforma del Estado en alianza con el capital privado y con el respaldo de los organismos de crédito internacional, redefiniendo las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. Esta concepción tuvo una línea de continuidad con la gestión de Kamerath a nivel municipal hasta la asunción de Juez en la intendencia de la ciudad capital.<sup>5</sup> Por aquel entonces, Juez había adherido al proyecto de la “transversalidad” y había convocado a referentes de organizaciones sociales a participar de la gestión municipal hasta el fin de su mandato en diciembre del 2007.

Este fue parte del contexto de surgimiento del Movimiento Barrios de Pie en Córdoba, una organización de desocupados que ya venía con un largo proceso previo de trabajo territorial-barrial en diferentes provincias del país, particularmente en Córdoba, ciudad donde surge su organización madre: la Corriente Nacional Patria Libre. Nos proponemos en esta ponencia analizar esta experiencia como un lugar desde el que indagar las transformaciones que se operaron en las acciones colectivas de algunas organizaciones sociales y su relación con el Estado a nivel nacional y local; en particular, en relación a las políticas sociales (y al trabajo), en la post crisis del 2001. En este período se produjeron cambios en los modos en que esta organización articuló su trabajo en el territorio y con otras organizaciones sociales, *entre* lo territorial, la acción colectiva de protesta y - luego del 2004- la gestión a nivel del Estado nacional y en varias provincias y municipios del país; entre ellos, la Municipalidad de la ciudad de Córdoba.

3 La pacificación declamada incluyó momentos de gran tensión, como lo que se conoció como la “masacre de Puente Pueyrredón” - producida el 26 de junio de 2002 - y en la que Maximiliano Kosteki y Darío Santillán fueron asesinados por parte de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, en el marco de una feroz represión a una protesta protagonizada por organizaciones piqueteras.

4 El PJyJHD, creado por Decreto N° 565/02, consistió en un subsidio “no remunerativo” de entre 150 y 200 pesos mensuales a cambio de una serie de contraprestaciones que debían realizar los “beneficiarios”: jefes o jefas de hogar “desocupados” con hijos a cargo de hasta 18 años de edad o discapacitados de cualquier edad, o jefa de hogar, cónyuge, concubina o cohabitante en estado de gravidez. Asimismo, podía hacerse extensivo a “desocupados” jóvenes y a mayores de sesenta años que no hubieran accedido a una prestación provisional. Si bien el programa establecía siete componentes como posibilidad de contraprestación, el comunitario fue el que finalmente más se desarrolló (Neffa: 2008). La contraprestación requerida en el plan tiene como antecedente una serie de programas sociales “workfare” que introdujeron - en los años ‘80 en EEUU y en Inglaterra y hacia fines de los ‘90 en Argentina - la obligatoriedad de una actividad laboral como contrapartida de los beneficios aportados por los programas sociales, desde una particular concepción de lo público y lo político que veía en el Estado de Bienestar una de las causas del desaliento a la búsqueda de autoabastecimiento por parte de los sujetos (Kymlicka y Norman; 2002). Por otra parte, si bien es posible reconocer en el PJyJHD ciertas líneas de continuidad con algunas políticas sociales elaboradas por el Estado Nacional desde mitad de los ‘90 - descentralizadas, “comunitarizadas” (Danani; 2005) y atentas a las pautas de los organismos de crédito internacional - este programa se masificó, llegando a cubrir en el año 2003 a 1.987.875 destinatarios en todo el país (Cels; 2003). En el caso de Córdoba Capital, los PJyJHD fueron unos 54 mil PJyJHD entre fines de 2003 y comienzos del 2004 (“Informe Estadístico II” del Ministerio de Producción y Trabajo; 2003; La Voz del Interior; 02/08/2004), cuando la cantidad de desocupados en la ciudad sumaban 91.221, según la Encuesta Permanente de Hogares (EPH - 2º trimestre de 2004).

5 En el 2002, Juez había sido destituido como fiscal anticorrupción en el marco de sus denuncias a funcionarios/as delasotistas, entre los/as que se incluía la por entonces esposa del gobernador de Córdoba, Olga Riutort (La Nación, 11/10/2002).

Nos preguntamos, entonces, ¿Qué oportunidades se abrieron y cerraron para esta organización en particular con la post crisis del 2001? ¿Qué acciones colectivas desarrolló, cuáles fueron sus demandas y sus modos de inscripción pública, su relación con el Estado y con las políticas asistenciales (y del trabajo) y en qué condiciones se desarrollaron? ¿Qué transformaciones, qué borramientos y corrimientos se produjeron a lo largo de estos 6 años y qué temporalidades pueden reconocerse? ¿De qué modo se modificó el trabajo político de esta organización cuando sus demandas fueron interpretadas por el Estado? ¿En qué medida estas transformaciones se articularon con la trayectoria previa de este colectivo?<sup>6</sup>

## La política en movimiento

La relación entre el Estado y las organizaciones sociales, mediada por políticas sociales ha sido un tema abordado desde diversos trabajos académicos. Parte de esa bibliografía ha concebido a estos programas como respuestas estatales disciplinadoras - no represivas- a la demanda de trabajo; es decir, como estrategias tendientes a institucionalizar las acciones de protesta de organizaciones de desocupados apuntando a su desmovilización a partir de mecanismos de negociación en relación a estos programas y otros de ayuda alimentaria (Delamata, 2004; Svampa y Pereyra, 2003; Massetti, 2006). La versión más extrema de estos procesos se sintetiza en algunos trabajos en la categoría de “cooptación” (Ciufolini, De la Vega: 2010). Otra bibliografía, haciendo foco en la politicidad “positiva” en los sectores populares y los procesos de territorialización - que incluye la protesta pero también la negociación para la supervivencia y/o para garantizar ciertos derechos básicos -, introducen la metáfora de la “caza” para nombrar las estrategias que los sectores populares desarrollan con respecto a las políticas asistenciales diseñadas desde el Estado (Merklen, 2005). Desarrollos más recientes recuperan la categoría de “profanación” de Agamben para dar cuenta del proceso de apropiación no solo utilitario de estas políticas por parte de las organizaciones sociales (Maneiro, 2013). Por otra parte, algunos trabajos etnográficos ponen de relieve la diversidad de prácticas que tensionan algunas perspectivas analíticas reificadas que enfatizan la distinción normativa entre los movimientos sociales y el Estado (Manzano, 2008: 13). En sintonía con esta última perspectiva otras producciones se proponen poner en tensión las nociones de “autonomía” y “heteronomía” de las organizaciones sociales respecto del Estado y recuperan la noción de “institucionalización” para abordar estos procesos (Natalucci, 2010).

463

Entendemos que en estas interpretaciones subyacen distintas concepciones y relaciones entre “lo social” y “lo político”. Por un lado, aquellas concepciones que ponen el acento en la cuestión disciplinar por parte del Estado presuponen una relación de externalidad entre sociedad y Estado, una fisura entre el espacio social y el político, en la que una eventual “institucionalización” de los movimientos sociales supone su disolución en la coalición de gobierno y en el Estado – “homologado a lo político”, en palabras de Natalucci y Pagliarone (2013) –. Por otro lado, quienes como Merklen (2005) desarrollan una perspectiva de la territorialización de la acción procuran recuperar la politicidad positiva de los sectores populares como modo de afiliación frente a la desestructuración de la sociedad salarial. Sin embargo, se reintroduce cierta externalidad entre lo social y lo político toda vez que el Estado se presenta como el objeto de aquella negociación, protesta o caza.

De este modo, desde perspectivas distintas, no logra saldarse cierta “encrucijada teórica” – al decir de Germán Perez (2010) – entre movimientos sociales y política institucionalizada, fractura que dificulta pensar creativamente el vínculo entre movimientos sociales y democracia.

Proponemos, entonces, para analizar esta relación entre organizaciones y Estado recuperar de la noción de “hegemonía” de Gramsci la compleja unidad entre coerción-consenso; en tanto proceso

---

6 Trabajamos para ello con metodología cualitativa, con fuentes orales y escritas que incluyeron entrevistas a cuadros medios y altos del movimiento, cartillas, volantes y revistas. Los avances que se presentan en esta ponencia son parte de nuestra tesis doctoral en curso, realizada con becas de CONICET.

de disputa, de dominación y lucha en las que agregamos - ambos actores, con poderes desiguales, constituyen el producto de la acción de sujetos situados en relaciones sociales y de fuerza. De ahí que acordamos con Manzano (2014) cuando propone desplazar la excesiva atención puesta en la política de los movimientos para captar “la política en movimiento” desde un enfoque relacional.

### **La conformación del Movimiento Barrios de Pie. La identidad piquetera, la lucha contra el hambre, la demanda de trabajo y el crecimiento territorial.**

El Movimiento Barrios de Pie (MBP) nació en diciembre de 2001, como producto de una definición del partido - la Corriente Patria Libre (CPL) - y de un conjunto de colectivos de trabajadores/as desocupados/as - con relaciones diferentes respecto de la CPL - que venían desplegando sus acciones en distintas provincias del país y que decidieron conformar una organización que los nucleara a nivel nacional. Durante el año 2002, Barrios de Pie se asentó en la Ciudad de Buenos Aires, el conurbano bonaerense y en doce provincias de la Argentina entre las que se encuentra Córdoba, provincia donde surge la CPL. Su constitución, como veremos más adelante, también coincide con su inminente alejamiento de la Federación Tierra y Vivienda (FTV) de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA).

La CPL surge a fines de 1987. Sus miembros fundadores, traían experiencia de militancia en los años '70 en el PRT-ERP, el Partido Intransigente, Montoneros y organizaciones de la Tendencia Revolucionaria del Peronismo y otras. Se definían, por aquel entonces, como “de izquierda nacional, popular y revolucionaria”<sup>7</sup>. A comienzos de la década de los '90, la CPL se asentaba principalmente en la ciudad de Córdoba - aunque también logró instalarse en algunas localidades del interior, como Alta Gracia y Cruz del Eje, entre otras-. Entrada la nueva década y a medida que se iba profundizando la crisis y las organizaciones piqueteras comenzaban a tener mayor presencia en el espacio público, sus referentes principales profundizaron un proceso de construcción en el conurbano bonaerense y en otras provincias del país. El partido fue pasando de lo que definía como un período de resistencia a una apuesta a la reconstitución del movimiento revolucionario nacional. En ese camino, en Córdoba, desarrolló su trabajo en tres frentes, articulando con otros actores sociales: el territorial - vecinal - con el colectivo Córdoba desde Abajo, predominantemente centrado en la lucha contra el hambre y la pobreza; el juvenil - principalmente universitario, con la organización Venceremos y posteriormente como parte del Frente Estudiantil Universitario (FEU) -; y - menos desarrollado - el sindical a través de la Corriente 1ro. de Mayo.

464

En 1999 la CPL decide integrarse a la Central de Trabajadores Argentinos, en el marco de su estrategia de construir un “nuevo proyecto nacional” frente la “modelo liberal”; un plan de lucha que integre a distintos sectores sociales y que implique:

“(…) soberanía frente a los poderosos del orbe, con crecimiento económico y una más justa distribución de la riqueza, con inserción en el mundo pero a partir del mercado interno vigoroso que integre en un pie de igualdad a todas las provincias, con un Estado fuerte que cuide del patrimonio nacional, defienda al débil y controle al poderoso, donde haya igualdad real de oportunidades para todos, trabajo y justicia social con democracia en serio, participativa, sin represión ni impunidad.”<sup>8</sup>

Desde allí, recuperando su trayectoria previa, desarrolló su trabajo territorial como “CTA de los barrios” y a través de la conducción del frente juvenil de la CTA. Con esta identidad participó

7 Revista En Marcha, marzo de 1988.

8 Corriente Nacional Patria Libre “Documentos Aprobados y discursos del acto de apertura. 3º Congreso Nacional”. Argentina, 17, 18 y 19 de junio de 2000.



activamente en la consulta popular impulsada por el Frente Nacional Contra la Pobreza (FRENAP) en el año 2001 y - junto a otros actores - contra la firma del Acuerdo de Libre Comercio para América (ALCA). La consulta popular plebiscitaba la creación de un seguro de empleo y formación para todos los desocupados. Esta propuesta retomaba la demanda proveniente de las organizaciones de desocupados en relación a la creación de “trabajo genuino” y la de otros sectores de la sociedad que comenzaban a engrosar las filas de la desocupación y el trabajo precario.

Sin embargo, las diferencias con dirigentes del espacio de la FTV se fueron profundizando y en diciembre del 2001, se decide crear el Movimiento Barrios de Pie, como estrategia de diferenciación de la Corriente Patria Libre respecto de la conducción de la CTA, en relación a la lectura de los acontecimientos de diciembre de 2001.

Por estos años, la organización reivindicaba su identidad piquetera y centraba su disputa “en la lucha contra el hambre y la pobreza y la oposición a las medidas de los gobiernos subordinados a las exigencias del FMI”; en el logro de “trabajo genuino”; y en la solución inmediata a lo que definía como “problemas más acuciantes” como la educación, la salud y la provisión de los servicios indispensables para una vida digna. Sus principales antagonistas a nivel externo, fueron los organismos de crédito internacional y las grandes potencias; los principales destinatarios de sus demandas, a nivel interno, fueron el gobierno y el Estado - en sus distintos niveles - en tanto éste se había corrido- aunque no ausentado- a favor de “intereses ajenos a las necesidades de las mayorías”<sup>9</sup>, al servicio de los sectores económicamente dominantes. Desde ese lugar, el MBP decidió “ocupar” el lugar dejado por el Estado en los barrios de las distintas provincias donde desarrolló su trabajo territorial a través de la organización de comedores populares y merenderos o copas de leche; roperos comunitarios; equipos para el mantenimiento y desmalezamiento de terrenos; espacios de apoyo escolar y alfabetización; talleres de educación popular; bibliotecas populares; campañas de salud y formación de agentes de salud; talleres sobre violencia familiar; actividades vinculadas con la cultura y la comunicación; entre otras.<sup>10</sup> Las huertas, las panaderías comunitarias y otro tipo de emprendimientos como manualidades y artesanías, al menos en esta etapa en Córdoba, no lograron sostenerse en el tiempo o superar la producción a pequeña escala y artesanal (Entrevista a coordinadora provincial, 2014). Entre tanto, ente el 2002 y el 2003 se desarrolló la campaña “El hambre no puede esperar”, con el objetivo de enfrentar la crisis alimentaria en el marco de una profunda crisis económica. El trabajo territorial se expandió, especialmente, en relación a los Centros Comunitarios, donde funcionaron comedores y merenderos. El sostenimiento de algunos de estos espacios, se procuraba a través de algunos subsidios del gobierno de la provincia, a través del FOPAR<sup>11</sup> y, en la mayoría de los casos, a través de la ayuda voluntaria y solidaria de vecinos e instituciones de la zona donde los centros estaban asentados. Para el 2003 Barrios de Pie en Córdoba contaba con diecinueve comedores, donde se atendían dos mil niños y veintitrés copas de leche que llegaban a otros mil ochocientos.<sup>12</sup> Como señala uno de los coordinadores provinciales en Córdoba:

“El Estado está ausente, el Estado no existe, en aquel momento, no?, entonces el Estado somos nosotros, tenemos que generar tal nivel de referencia en los barrios para que la gente vea que nosotros podemos resolver el tema del hambre, el tema del trabajo, desde las organizaciones, desde la organización popular, y eso es “poder popular””. (Entrevista a coordinador provincial, 2010)

9 Movimiento Barrios de Pie: “Qué es y qué hace el Movimiento Barrios de Pie”. Disponible en: [www.barriosdepie.org](http://www.barriosdepie.org) (acceso el 12/11/2003).

10 Datos extraídos de una base propia elaborada a partir de información brindada por la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral -Córdoba del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

11 A partir del dictado de la Emergencia Sanitaria y Alimentaria, el decreto 108/02 determinó la reconversión del FOPAR - que databa del año 1996- en un programa alimentario.

12 Movimiento Barrios de Pie, volante de distribución callejera “Por Trabajo, dignidad y poder popular”. Córdoba, año 2003.

Si bien para todos los referentes entrevistados, el MBP - a diferencia de otras organizaciones de desocupados del período - surge como una organización explícitamente política, la relación entre las discusiones y estrategias promovidas por el partido CPL con el trabajo del movimiento tuvo su complejidad y algunos límites respecto de la posibilidad de construir “poder popular” e involucrar a la totalidad de los integrantes del MBP en un proyecto de cambio social, más allá de la coyuntura de crisis. Esta dificultad se acentuó con el importante crecimiento que experimentó el MBP entre el 2002 y el 2003, luego de su ruptura definitiva con la FTV.<sup>13</sup>

En el año 2002, Barrios de Pie se integró al Bloque Piquetero Nacional junto con el Polo Obrero, la CCC y la FTV. Diferencias históricas dentro de la izquierda impidieron que se lograra una expresión política de ese espacio, y finalmente la ruptura con CTA se produjo en diciembre de ese mismo año (Natalucci A., 2008).

El 2002 y el 2003 fueron años de importantes movilizaciones, acciones de protesta y confrontación callejera a través de la ocupación del espacio público, principalmente con el formato de piquete y corte de ruta o calle. Como señala Natalucci, se trató de una etapa en que la expectativa de la organización “(...) giraba en torno a poder consolidar una estrategia de movilización y de confrontación, donde se resaltaba el carácter destituyente de la política» (Natalucci, 2010: 105).

En Córdoba, las protestas en reclamo de planes de empleo y alimentos e insumos para sostener los comedores y los merenderos se extendió a lo largo del 2002.<sup>14</sup> Se agregaron también marchas junto con el Bloque Piquetero en reclamo de un boleto estudiantil y planes de capacitación para jóvenes.<sup>15</sup> Las movilizaciones estuvieron dirigidas principalmente al gobierno provincial y nacional pero también a empresas para demandar asistencia alimentaria.<sup>16</sup> La relación con el gobierno provincial y municipal también fue de oposición absoluta. Con respecto al por entonces intendente Kammerath, el MBD se involucró – junto con otras organizaciones – en el pedido de su revocatoria.<sup>17</sup>

Barrios de Pie, también participó ese año de la Marcha Federal con movilizaciones de las agrupaciones piqueteras en distintas provincias bajo la consigna “Que se vayan todos. Por otro 19 y 20”. Frente al avance de la protesta, principalmente en Buenos Aires y en vísperas del primer aniversario de los estallidos de diciembre de 2001, el gobierno nacional dispuso fuertes medidas de seguridad para contener las movilizaciones. El 20 de diciembre, la conmemoración de la caída del gobierno de De la Rúa encontró a las organizaciones divididas. En Córdoba, Barrios de Pie y el Bloque Piquetero realizaron un acto en Plaza de la Intendencia, donde exigieron el esclarecimiento de los crímenes cometidos durante el 19 y 20 de diciembre del 2001, así como la renuncia del presidente Duhalde, el gobernador De la Sota y el intendente Kammerath. Por su lado, la Multisectorial -de la que participaban la CTA, junto a la Izquierda Unida y diversos gremios y asambleas vecinales- confluyó en el Patio Olmos, donde se produjeron acciones contra edificios asociados con las políticas de los '90 en el imaginario del activismo: el propio Patio Olmos y la sede de la UCR (Franco, Medina, 2012).

La masificación de los planes de empleo durante el gobierno de Eduardo Duhalde había sido acompañada por la constitución de los Consejos Consultivos. Si bien la CPL había definido no participar en este espacio, en Córdoba, Barrios de Pie se integró a esta estructura a fines del 2002. Luego de la destitución de su presidente, el movimiento aceptó una dirección rotativa. Se trató de la primera experiencia del MBP en la gestión de políticas sociales a nivel del Estado. El trabajo en ese espacio fue altamente conflictivo<sup>18</sup> por las limitaciones del propio Consejo, de los planes sociales y por las características, expectativas y prácticas de los distintos actores que lo integraron;

13 La Voz del Interior. Córdoba, 01/7/2002.

14 La Voz del Interior. Córdoba, 24/4/2002 5A.

15 La Voz del Interior. Córdoba, 18/9/2002 4A.

16 La Voz del Interior. Córdoba, 4/12/2002, 3A.

17 Movimiento Barrios de Pie. Comunicado de prensa, 06/10/2002. Disponible en: [www.barriosdepie.org.ar](http://www.barriosdepie.org.ar)

18 La Voz del Interior, 6/9/2002, 3A; 22/03/2003; 04/01/2003, A4; 23/01/2003, A3; 23/02/2004, A4.

entre ellos, según relatan diversos entrevistados, la importante participación de las redes punteriles del delasotismo. La participación en este espacio y la movilización, le permitieron al Movimiento conseguir una importante cantidad de PJyJHD (Coordinadora provincial del MBP, 2014).

A lo largo del 2003 continuaron las movilizaciones exigiendo aumento de salarios, planes, subsidios para desocupados y alimentos. Tras lo que el MBP denunció como “campanas mal intencionadas” por parte del gobierno provincial que pretendía “involucrar a las organizaciones de piqueteros en el cobro indebido de planes Jefes y Jefas de Hogar”, el movimiento denunció el manejo clientelar de planes por parte de los partidos políticos y del gobierno provincial en el marco de la campaña electoral.<sup>19</sup> A mediados de año, la organización sacaba en Córdoba el volante “¿Sabías que los piqueteros luchan por ellos, por nosotros, por vos, por Ud...?”, en el que discutía con las representaciones que los medios reproducían sobre los piqueteros: la violencia, la vagancia, la molestia que generan los cortes de ruta, el cobro indebido de planes, entre otras. Comenzaba a opacarse el período en el que la construcción política que incluía al corte de ruta como modalidad predominante de intervención en el espacio público, había gozado de cierta legitimidad; en particular, a fines del 2001 y comienzos del 2002, en el marco de la crisis económica, social y de representatividad y cuando aún se escuchaban cánticos de algunos sectores que versaban “cacerolas y piquetes, la lucha es una sola.”

Ese año, además, poco antes de las elecciones presidenciales - en el mes de marzo- Barrios de Pie junto a otras organizaciones piqueteras realizaron importantes marchas en todo el país rechazando lo que denominaban la “farsa electoral”<sup>20</sup> (Franco, Medina, 2012). En esas elecciones, el movimiento llamó a sus militantes a votar “que se vayan todos”.

En el año 2004, se cierra esta etapa en la historia de Barrios de Pie y se abre una nueva temporalidad que Natalucci (2008) caracteriza como de “institucionalización del reclamo” y que nosotros proponemos caracterizar como de participación en la coalición de gobierno, de disputa a través de (y en) la gestión del Estado y de reconfiguración del trabajo territorial.

### **La incorporación del Movimiento a la coalición de gobierno, la disputa a través de (y en) la gestión del Estado y la reconfiguración del trabajo territorial.**

Con las elecciones del año 2003, no sólo se producen realineamientos políticos tanto a nivel nacional como municipal sino que - como ya lo anticipamos al comienzo de esta ponencia - el nuevo gobierno nacional planea transformaciones en un sentido impugnador de las políticas neoliberales imperantes. Desde su discurso de asunción el presidente Néstor Kirchner propuso reconstituir el proyecto nacional, subordinar la economía a la política, recuperar el rol de Estado y fortalecer los vínculos con otros países latinoamericanos, generando una alianza estratégica regional. Al mismo tiempo, llamó a la búsqueda de una estabilidad política que instituyera una “nueva normalidad” y replanteó el rol de las organizaciones sociales convocándolas a formar parte del proyecto de “transversalidad”, transformando las políticas sociales vigentes. En lo que a política asistencial respecta, se promovía lo que se planteaba como una apuesta al fortalecimiento de “proyectos productivos y de trabajo con base territorial”. Como expresó alguna vez el ex presidente Kirchner al referirse a la relación que se proponía mantener con las organizaciones sociales - “ni palos ni planes” -, el objetivo sería “no cambiar nuevos empleos por trabajos precarios” sino ir generando políticas activas de empleo y disminuyendo la cantidad de planes sociales al tiempo que se iban reconfigurando las relaciones con dichas organizaciones. Desde este lugar, en octubre de 2004, por decreto 1506/04, se planificó el traspaso del PJyJHD -dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación - a otros planes que este gobierno impulsaría desde los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación sobre la base de las acciones desarrolladas a partir de cuatro programas nacionales: los denominados “Plan Nacional Familias”, “Plan Integral de Promoción del Empleo” -“Más y Mejor Trabajo”-, el “Plan

19 Movimiento Barrios de Pie, volante de distribución callejera “Por Trabajo, dignidad y poder popular”. Córdoba, año 2003.

20 La Voz del Interior. Córdoba, 12/3/2003, 3A.

Nacional de Desarrollo Local y Economía Solidaria” – “Manos a la Obra”-, el “Plan de Seguridad Alimentaria” – “El hambre más urgente”-, así como otros que pudieran crearse.

En este marco, Barrios de Pie evaluó que las condiciones políticas habían cambiado, que se habrían oportunidades favorables para el accionar del Movimiento, entre otras, con el llamado a nuevos sectores a su incorporación en los espacios de representación gubernamental. Las políticas impulsadas por Kirchner expresaban importantes definiciones contenidas en los documentos del 3º Congreso Nacional realizado por la CPL en junio del 2000 y su apuesta de creación de un nuevo proyecto nacional. A mitad del 2004, Barrios de Pie decidió adherir al proyecto de transversalidad y firmó el documento la “Hora de los Pueblos” elaborado por el Frente de Organizaciones Populares entre las que se incluían la Federación Tierra y Vivienda (FTV), el MTD Evita y el Frente Transversal Nacional y Popular de la CTA.<sup>21</sup>

Asimismo, a finales del 2004, el MBP definió integrarse a la coalición de gobierno nacional y ocupar espacios de conducción de algunas secretarías a nivel del Estado. Entre ellos, su Coordinador Nacional - Jorge “Huevo” Ceballos - se hizo cargo de la Dirección Nacional de Asistencia Comunitaria del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En otras provincias del país, también se incorporaron otros militantes del MBP a la gestión del Estado. En el caso de Córdoba, la ruptura de más de dos décadas de bipartidismo que se produjo con el triunfo del Frente Nuevo – conducido por Luis Juez - en la gestión de la municipalidad y su adhesión al proyecto de la “transversalidad”, habrían generado condiciones para que varios militantes del MBP aceptaran la propuesta de incorporarse a la gestión del Estado municipal. Se incorporaron como responsables de la Dirección de Desarrollo Territorial y Economía Social, de la Subdirección de Hábitat Popular, de la Subdirección de Capacitación para el Desarrollo Social, entre otras subdirecciones. El trabajo a nivel municipal, permitió impulsar la creación de 32 cooperativas de vivienda, de un centro de reciclaje con organizaciones de cartoneros, entre otras iniciativas. Sin embargo, el trabajo desde el estado municipal – y también nacional- encontró diversos límites; en ellos, los vinculados a cuestiones presupuestarias, de burocracia estatal y, en algunos casos, por las particularidades de los propios proyectos.

468

En diciembre de 2004, la revista En Marcha 218 titulaba: “Por un Nuevo Proyecto Nacional Junto a Kirchner y Juez por una Córdoba de Pie”. Esta decisión de integrarse a las coaliciones de gobierno nacional iba sostenida, además, con una redefinición de su relación con el Estado – ya no concebido como actor externo al que se demanda sino como espacio de disputa – y con una transformación su modo de trabajo territorial, menos centrado en el hambre, el desempleo y los planes sociales.

En relación al Estado, como señaló Perelmiter (2010), los militantes fundamentaron su involucramiento desde una doble narrativa: como “continuidad” con el trabajo social territorial a través del cual las organizaciones conforman una “red de resolución de problemas en los barrios” y como mediación entre el Estado y el territorio, “disolviendo las distancias entre la representación institucional y la representación sectorial”. Con esos sentidos, uno de los programas más importantes trabajados a nivel nacional fue el de Promotores Territoriales.

A mitad de década, a medida que se incrementaban los puestos de trabajo y los planes asistenciales daban paso al crecimiento en empleo formal – sumando cerca de 700.000 trabajadores los que pasaron del PjyJHD a algún tipo de trabajo regular (Tomada, 2007) –<sup>22</sup> el trabajo territorial de tipo más asistencial comenzó a mermar – del mismo modo que la proporción de militantes - y la actividad de los Comedores y Merenderos se transformó. En Córdoba, con el Promotores Territoriales, los Centros Comunitarios se transformaron en “Unidades de Trabajo y Participación”:

“(…) convertimos nuestros coordinadores en promotores territoriales. Entonces, la

21 Página 12, 22/06/2004.

22 Durante el gobierno de Kirchner la creación neta de puestos de trabajo subió a más de tres millones, implicando además un incremento del empleo registrado del 27,7% acumulado entre 2003 y 2007 (Cortes, 2009: 17).

compañera que era coordinadora de un centro comunitario, piquetera histórica, que andaba siempre pidiendo bolsones y haciendo lío por todos lados, ahora era una promotora territorial. Que viajaba a Chapadmalal, que se formaba, que hacía cursos, que aprendía a hacer talleres, que discutía la cuestión de, de las políticas sociales. Un salto en calidad, impresionante” (Coordinador provincial de Barrios de Pie, 2014)

En el marco de estos cambios, el trabajo territorial ya no sólo incluía la movilización callejera<sup>23</sup> sino también – y principalmente - el trabajo por áreas que funcionaban en estas “Unidades de Trabajo y Participación”; entre ellas, Salud, Género, Cultura y Comunicación, Educación Popular, Microemprendimientos y Gestión, Juventud y Derechos Populares. Las áreas recuperaron la experiencia y la organización previa del movimiento al tiempo que abrieron nuevos ejes de intervención. Cada área estuvo constituida por coordinadores, promotores, militantes y vecinos. Otros programas nacionales que el MBP también trabajó en Córdoba fueron el Familias y el Plan de Seguridad Alimentaria que en Córdoba se conoció a través del “Vale lo nuestro”. A través del área de Educación se desarrolló primero el programa “Yo si puedo”; luego, el programa Encuentro.

En abril de 2006, el MBP lanzó una nueva estrategia política y junto con el Partido Comunista Congreso Extraordinario, la Agrupación Martín Fierro, el Frente Barrial 19 de Diciembre y la Agrupación Envar el Kadri el MBP creó Libres del Sur. El objetivo era nuclear a otras organizaciones que se inscribían dentro del kirchnerismo pero que no estaban directamente vinculadas con el Partido Justicialista. Su conformación reforzaba la estrategia de construir un proyecto político nacional, con capacidad de intervención en diferentes poderes del Estado –como el Poder Legislativo– y en las distintas instancias gubernamentales, a nivel municipal, provincial y nacional. (Natalucci, 2010:104)

## **A modo de cierre**

La crisis económica, social y de representatividad del 2001 abrió una oportunidad para el cuestionamiento de los modos de resolución de los conflictos en democracia; de las problemáticas y necesidades comunes; y de los sujetos, espacios y formas legítimas de dirimirlos. En particular, el MBP encontró una posibilidad de desarrollo como organización de piqueteros y como espacio de representación de parte de los “incontados” de las décadas previas. Se trató, para el movimiento, de un período de articulación con diferentes organizaciones de trabajadores desocupados, de crecimiento y profundización del trabajo, “entre” lo territorial –principalmente a través de merenderos y copas de leche- y la movilización callejera con un sentido predominantemente destituyente, contra el Estado y centrada en la problemática del hambre, la falta de trabajo y la demanda de planes sociales. Si en los ‘90 se trataba principalmente de políticas asistenciales focalizadas y descentralizadas, en el 2002 en cambio, las políticas sociales se desarrollaron como respuesta a la crisis y a la demanda de las organizaciones de desocupados, fundamentalmente a través de la creación de uno de los programas más masivos hasta el momento como fue el caso del Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados.

Luego del triunfo de Kirchner como presidente en las elecciones del 2003, y a medida que mejoraban los índices de empleo en el país, al tiempo que el MBP resolvía su incorporación al proyecto de “transversalidad” para la reconstrucción de un proyecto nacional, la disputa a través de (y en) la gestión del Estado nacional - y en Córdoba también a nivel municipal -, y la reconfiguración

23 Entre 2004 y 2005, el Movimiento participó de una serie de manifestaciones contra el ALCA, en el e cierre de la Cumbre de los Pueblos en noviembre de 2005; con escraches simultáneos a estaciones de servicio Shell, Esso y Repsol, en apoyo a las gestiones presidenciales de control de precios (Natalucci, 2010). En Córdoba, además, también participó de otras movilizaciones, entre ellas contra Aguas Cordobesas.

del trabajo territorial en diferentes “areas” de intervención, implicó una transformación en la identidad del movimiento, en las acciones colectivas que emprendió, en su relación con el Estado y las políticas sociales (y del trabajo), y en los modos de inscripción en el espacio público mediático. Estos cambios, a nuestro juicio no pueden ser comprendidos en su complejidad si se analizan desde categorías que reponen cierta exterioridad entre “lo social” y “lo político”. De allí, nuestra propuesta de recuperación de una perspectiva relacional del vínculo entre las organizaciones y el Estado que reintroduzca la compleja unidad entre coerción-consenso; en tanto proceso de disputa, producto de la acción de sujetos históricamente situados en relaciones sociales y de fuerza.

## Bibliografía

- Centro de Estudios Legales y Sociales (2003): “Plan Jefas y Jefes ¿Derecho Social o beneficio sin derechos?”. Disponible en: [www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar) (acceso el 16/06/2008).
- Ciuffolini, Alejandra (Comp) (2007): En el llano todo quema: movimientos y luchas urbanas y campesinas en Córdoba de Hoy, Cba, EDUCC- Danani, Claudia (2008): “América Latina luego del mito del progreso neoliberal: las políticas sociales y el problema de la desigualdad” *Ciências Sociais Unisinos* 44(1):39-48, Janeiro/abril 2008.
- Ciuffolini, Alejandra y De la Vega (2009) “Arrancando planes”: estrategias de resistencia en torno al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. El caso de los movimientos de desocupados en Córdoba”. *Jornadas de Historia de Cba. UNC*.
- Cortés, Martín (2009) “Desafíos de la política latinoamericana contemporánea: Los movimientos sociales en la gestión estatal. El caso del Movimiento Barrios de Pie en Argentina”. Caracas: XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública “La participación de los ciudadanos en la gestión pública”. Disponible en: <http://siare.clad.org/fulltext/0064303.pdf> (acceso el 03/08/2015).
- De Swaan, Abram (1992): A cargo del Estado. Barcelona, Pomares-Corregidor. Capítulo 1
- Delamata, Gabriela (2004): Los barrios desbordados: las organizaciones de desocupados del Gran Buenos Aires. Buenos Aires, Eudeba.
- Franco, María José y Medina, Leticia (2012): “Villeros, vecinos y desocupados en el escenario de protestas en Córdoba (1989-2003)” en: Gordillo, Mónica y otros. *La protesta frente a las reformas neoliberales en la Córdoba de fin de siglo*, Córdoba, Ferreyra Editor, pp. 257-306.
- Gordillo, Mónica B. (2010): ¿Piquetes y cacerola? El argentinazo de 2001. Buenos Aires, Ed. Sudamericana.
- Gordillo, Mónica y otros (2012): *La protesta frente a las reformas neoliberales en la Córdoba de fin de siglo*. Córdoba, Ferreyra Editor.
- Kymlicka, Will y Norman, Wayne, (2002): “El retorno del ciudadano. Una revisión crítica de la producción reciente en teoría de la ciudadanía.” *Lectura N° 2, Sesión 8, Módulo Aproximaciones teóricas: Estado. Taller Interactivo: prácticas y representaciones de la Nación, Estado, Ciudadanía en el Perú*. Instituto de Estudios Peruanos. Perú. Trad. P. da Silveira
- Maneiro, María (2013): “El programa Argentina Trabaja y la reaparición de las acciones de calles de los movimientos de trabajadores desocupados. Una exploración empírica y una propuesta de modelo analítico” Ponencia presentada en el marco del I Congreso Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades y las VIII Jornadas Interdisciplinarias de Humanidades y Ciencias Sociales del CIFFyH, UNC.  
  
(2012): *De ENCUENTROS y desencuentros. Estado, gobiernos y movimientos de trabajadores desocupados*. Buenos Aires, Editorial Biblos.
- Manzano, Virginia (2014). “Demandas colectivas y formas de intervención estatal: un enfoque relacional de la política en el Gran Buenos Aires” en Forni, Pablo y Castronuovo, Luciana (comps) *Ni piqueteros ni punteros. Organizaciones populares durante el*

kirchnerismo. Buenos Aires, Editorial de la Universidad Nacional de La Plata (Eduulp)

(2008): "Etnografía de la gestión colectiva de políticas estatales en organizaciones de desocupados de La Matanza-Gran Buenos Aires", *Runa* 28, pp.77-92. Disponible en: <http://www.scielo.org.ar>

- Massetti, Astor (2009): *La década piquetera (1995-2005). Acción colectiva y protesta social de los movimientos territoriales urbanos*. Buenos Aires, Nueva Trilce.

- Massetti, Astor y Gomez, Marcelo (2009): *Los movimientos sociales dicen. Conversaciones con dirigentes piqueteros*. Buenos Aires, Nueva Trilce.

- Merklen, Denis (2005): *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires, Ed. Gorla.

- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. "Consejos Consultivos Municipales" en *Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Manual de Instrucciones para Municipios y Consejos Consultivos*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

- Natalucci, Ana (2010): "Aportes para la discusión sobre la autonomía o heteronomía de las organizaciones sociales. La experiencia del Movimiento de Barrios de Pie, 2002-2008". *Revista Laboratorio*, (pp. 90-108), 23, FSOC-UBA.

(2008). "Sujetos políticos, procesos de reconstitución identitaria y protestas sociales: las organizaciones piqueteras de Córdoba, 1994-2006", Tesis de Maestría en Cs. Sociales, Fac. Cs. Soc., UBA.

- Natalucci, Ana y Pagliarone, María Florencia (2013): "Revisitando los conceptos de lo social y lo político: movimientos sociales, procesos de democratización y nuevas institucionalidades". *Revista Andina de Estudios Políticos*, Vol. III, N° 2, pp. 77-98.

- Perelmiter, Luisina. (2010): "Militar el Estado. La incorporación de movimientos sociales de desocupados en la gestión pública de las políticas sociales. Argentina (2003-2008)". En Massetti, Astor, Villanueva, Ernesto y Gómez, Marcelo. *Mobilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Nueva Trilce.

- Pérez, Germán (2013): "19 y 20 D (2001). Quilombo y política". *Observatorio Latinoamericano* N° 12, Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe (IEALC), Facultad de Ciencias Sociales (UBA).

(2010): "El malestar en el concepto. Ejes de un debate teórico acerca de los movimientos sociales en Latinoamérica". En Massetti, Astor, Villanueva, Ernesto y Gómez, Marcelo. *Mobilizaciones, protesta e identidades políticas en la Argentina del Bicentenario*. Buenos Aires, Nueva Trilce.

- Pérez, Germán y Natalucci, Ana (2010): "La matriz movimientista de acción colectiva en Argentina. La experiencia del espacio militante kirchnerista." *América Latina hoy: Revista de Ciencias Sociales*, vol. 54, pp. 97-112. Disponible en: <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3286795>

- Rinesi, Eduardo y Vommaro, Gabriel (2007): "Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos" en Nardacchione, Gabriel y otros. (Eds). *Los lentes de Víctor Hugo. Transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente*. Buenos Aires, Ed. Prometeo.

- Schuster, Federico y otros (2006): "Transformaciones de la protesta social en Argentina:



1989-2003. Documento de trabajo N° 48”, GEPSAC, Instituto Gino Germani, UBA.

- Schuster, Federico y otros (2005): Tomar la palabra. Estudios sobre protesta social y acción colectiva en la Argentina contemporánea. Buenos Aires, Prometeo Libros.

- Svampa, Maristella (2005): La Sociedad Excluyente. La Argentina bajo el signo del neoliberalismo. Buenos Aires, Ed. Tarcus.

- Svampa, Maristella y otros (2003): Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras. Buenos Aires, Biblos.

- Tarrow, Sidney (1997): Poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política. Madrid, Alianza.

# **Conflictividad laboral en la Córdoba reciente (demandas, formatos y participación)**

Lisandro Levstein  
FCE-UNC  
lisandro.levstein@gmail.com

Eje temático: “El mundo del trabajo en el post-neoliberalismo”

## **Resumen**

Durante septiembre de 2014 tuvo lugar una inquietante polémica entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), por un lado, y distintos investigadores e investigadoras vinculadas al estudio de la conflictividad laboral, por otro. Dicha polémica repercutió en algunos medios periodísticos de alcance nacional y giró en torno a diversas cuestiones analíticas, metodológicas y políticas relacionadas a la caracterización de los conflictos laborales en la Argentina reciente: ¿Qué constituye un conflicto laboral? ¿Cuáles son las implicancias de considerar o no considerar como un conflicto laboral acciones de los trabajadores y trabajadoras que no asumen el formato de huelga o paro? ¿Existe un cambio en la tendencia de la conflictividad laboral reciente? En caso afirmativo, ¿En qué sentidos? ¿Cómo se lo explica? Con estas preguntas como guía para una revisión crítica de la polémica, nos proponemos recuperar las principales tesis o hipótesis sostenidas por las distintas partes que sentaron posición en el debate y analizarlas en base a información referida a la dinámica de los conflictos laborales en la provincia de Córdoba durante el año 2013.

Palabras clave: Acción sindical / conflictividad laboral / Córdoba

## **Introducción**

Durante septiembre de 2014 tuvo lugar una inquietante polémica entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), por un lado, y distintos investigadores e investigadoras vinculadas al estudio de la conflictividad laboral, por otro. Dicha polémica repercutió en algunos medios periodísticos de alcance nacional y giró en torno a diversas cuestiones analíticas, metodológicas y políticas relacionadas a la caracterización de los conflictos laborales en la Argentina reciente.

El domingo 31 de agosto de 2014 La Nación publicó una nota titulada “Los gremios oficialistas son los más afectados por el ajuste laboral” (La Nación, 2014). Allí se citaba información elaborada por el MTEySS y el Observatorio del Derecho Social de la CTA (ODS-CTA) para argumentar que los despidos y suspensiones, que habían afectado a miles de trabajadores y trabajadoras durante ese año, impactaron más en aquellos sectores y ramas de actividad cuyos sindicatos se encuentran alineados con el gobierno nacional.

Luego, el lunes 1 de septiembre Página/12 publicó una nota titulada “Conflictividad laboral en baja” (P/12, 2014) en la que se exponían las principales conclusiones del último informe oficial del MTEySS sobre conflictividad laboral. La nota finalizaba planteando que:

*Sin mencionarlo, el estudio del Ministerio de Trabajo cuestionó la metodología y las conclusiones del informe de la CTA disidente. “Los observatorios privados (...) construyen datos que carecen de rigor. Uno de estos observatorios informó recientemente sobre un supuesto incremento del 37 por ciento de la conflictividad laboral con datos obtenidos de la suma de acciones tan diferentes como las huelgas y las declaraciones o conferencias de prensa de sindicalistas”, se remarcó. (ibíd., p.1)*

Ante esto, el viernes 19 de septiembre la Red de Observatorios de Conflictividad Social<sup>1</sup> (ROCS) hizo pública una declaración (ROCS, 2014) en la que defendía la validez teórica (en términos de la rigurosidad del método de recolección y sistematización de datos) y política (en términos de la legitimidad de la perspectiva elegida para disputar sentido social) de la información elaborada por el ODS-CTA y demás observatorios de la ROCS:

*Los observatorios de conflictividad laboral y su red no son de carácter privado, son proyectos de investigación financiados por universidades nacionales y públicas. (...) Los observatorios miembros de la red cuentan con un diseño metodológico que garantiza la rigurosidad en el procesamiento, tratamiento y análisis de los datos. (...) Comparar unidades de análisis distintas sería un grave error y, en efecto, carecería de rigor. (...) Medir la conflictividad sólo por las huelgas y los paros está indicando el desconocimiento de la situación extendida de suspensiones y despidos que no se responden con huelgas, sino con cortes y piquetes, asambleas que son reprimidas duramente por las fuerzas de seguridad y desactivados por las conducciones gremiales. (ibíd., p.1)*

Finalmente, los sábados 20 y 27 de septiembre Izquierda Diario publicó dos notas de Paula Varela del CEIL (Varela, 2014a y 2014b) en las que caracterizaba la publicación en Página/12 como una ofensiva del MTEySS en el marco de una “batalla cultural” en torno a los sentidos de la conflictividad laboral en el país y proponía algunas claves para analizar dicha batalla. La primera de esas notas finalizaba planteando que:

*El problema al que se enfrentan los investigadores del Ministerio es que hacer propio el oportunismo gubernamental de considerar legítimos los conflictos que los favorecen (y contabilizarlos) e ilegítimos los que los denuncian (y no contabilizarlos) se da de patadas con el rigor científico. (...) Los investigadores del Ministerio (que vienen haciendo un trabajo muy útil en estos años) están ante la disyuntiva de, o bien tirar todo ese trabajo por la borda y comenzar un proceso de “INDECización” del que no se vuelve, o bien continuar la producción y el análisis estadístico y denunciar la manipulación ideológica del Gobierno nacional, que transforma lo que hasta ayer era positivo (y digno de ser medido) en acciones destituyentes (y dignas de ser reprimidas). (Varela, op. cit., p.3)*

Dichas notas cerraron la polémica, al menos mediáticamente. De hecho, y en rigor, el MTEySS nunca respondió públicamente a las réplicas de la red y Paula Varela; lo que dejó en suspenso un debate cuya relevancia no debiéramos subestimar, teniendo en cuenta que el relevamiento y análisis sistemático de la conflictividad laboral y la discusión en torno a la misma son fundamentales para orientar la acción política dirigida a la transformación de las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras.

¿Qué constituye un conflicto laboral? ¿Cuáles son las implicancias de considerar o no considerar como un conflicto laboral acciones de los trabajadores y trabajadoras que no asumen el formato de huelga o paro? ¿Existe un cambio en la tendencia de la conflictividad laboral reciente? En caso afirmativo, ¿en qué sentidos? ¿Cómo se lo explica? Con estas preguntas como guía para una revisión crítica de la polémica, nos proponemos recuperar las principales tesis o hipótesis sostenidas por las distintas partes que sentaron posición en el debate y analizarlas en base a información referida

<sup>1</sup> Dicha red nuclea al ODS-CTA, el Observatorio de Conflictividad Laboral y Socioambiental de Córdoba (OCC), el Observatorio de Conflictividad Laboral y Socioambiental de Mendoza, el SISMOS-Seminario de Investigación Sobre el Movimiento de la Sociedad (Mar del Plata) y el Observatorio del Instituto de Investigaciones Socioeconómicas de San Juan.

a la dinámica reciente de los conflictos laborales en la provincia de Córdoba durante el año 2013.<sup>2</sup>

### **Un primer debate: ¿De la huelga al conflicto laboral? (o “acerca de la unidad de análisis”)**

El MTEySS, el ODS-CTA y el OCC no trabajan con la misma unidad de análisis. Si bien todos se refieren a la “conflictividad laboral”, en rigor, el MTEySS registra, sistematiza y publica información referida a los conflictos laborales que incluyen al menos una acción conflictiva del tipo “huelga o paro”, mientras que el ODS-CTA y el OCC lo hacen en referencia a los conflictos laborales sin exclusiones según el tipo de acción conflictiva que incluyan. Incluso entre los dos últimos existe una diferencia no trivial: el ODS-CTA tiende a priorizar las conclusiones en términos de conflictos laborales (es decir, de los conjuntos de acciones conflictivas agrupadas según sean protagonizadas por los mismos actores y con las mismas demandas) y el OCC tiende a hacerlo en términos de acciones conflictivas (es decir, de las acciones conflictivas sin agrupar).

No es nuevo el debate en torno a estas diferencias metodológicas, sus presupuestos (analíticos y políticos) y sus implicancias (igualmente analíticas y políticas). Hace más de veinte años la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo resolvía y sugería que cada país miembro elaborara estadísticas de huelgas, cierres patronales y otras acciones causadas por conflictos laborales, es decir, acciones conflictivas llevadas a cabo por motivos laborales sin implicar una interrupción del trabajo (OIT, 1993). De hecho, el mismo MTEySS se hizo eco de esta resolución en uno de sus primeros informes sobre la conflictividad laboral en el país y decidía integrar distintos tipos de acciones conflictivas en la misma unidad de análisis (Palomino, 2007); aunque tan sólo fuera para abandonarla en sus publicaciones posteriores (MTEySS, 2009, 2010, 2011, 2012, 2014a y 2014b).

Coincidimos con Varela (*op. cit.*) cuando plantea que la exclusión de conflictos laborales que no incluyen acciones conflictivas del tipo huelga o paro responde a un sesgo institucionalista y estatista que, en el actual contexto social y político, implica invisibilizar y deslegitimar otro tipo de acciones conflictivas llevadas a cabo por los trabajadores y trabajadoras (movilizaciones, asambleas y piquetes, por nombrar aquellos tipos relativamente “intensos” que más se repiten según los registros del ODS-CTA y el OCC).<sup>3</sup> La paradoja de que el conflicto en la autopartista Lear, votado como “el más importante del año” por la mayoría entre “500 CEOs de las empresas top” del país (El Cronista Comercial, 2014), no figure entre los registros del MTEySS, es elocuente en ese sentido.

También coincidimos con las dudas que el MTEySS plantea acerca de los conflictos laborales que sólo incluyen acciones conflictivas de tipo comunicacionales. No tanto por las dificultades cuyo registro y sistematización plantean en términos de la cuantificación de su “impacto” o “intensidad”, i.e. número de trabajadores y trabajadoras involucradas (preocupación que se desprende de algunos de los informes del MTEySS ya citados), sino porque, aceptando que se trata de un tipo de acción de “baja intensidad”, su agregación junto a otros tipos de acciones conflictivas de mayor intensidad merece una atención especial.

Ciertamente, un año en el que la conflictividad laboral se expresa en 100 conflictos laborales “con paro”, 300 “sin paro pero con movilizaciones, asambleas o piquetes” y 100 “sin paro pero con acción comunicativa” y otro año en el que se expresa en 100 conflictos laborales “con paro”, 100 “sin paro pero con movilizaciones, asambleas o piquetes” y 300 “sin paro pero con acción comunicativa” constituyen panoramas cualitativamente distintos. Pero esa cualidad no podría ser aprehendida si sólo se registran los conflictos laborales que incluyen acciones conflictivas del tipo huelga o paro (ambos períodos cuentan con 100 casos); tampoco si se agregan sin más todos los conflictos laborales (ambos períodos cuentan con 500 casos).

Idealmente, desearíamos comparar las observaciones del MTEySS, el ODS-CTA y el OCC en dos

<sup>2</sup> Para ello disponemos de la Serie Mensual de Conflictos Laborales y los informes periódicos publicados por el MTEySS, los informes periódicos y temáticos del ODS-CTA y la base de datos y los boletines del OCC.

<sup>3</sup> El otro tipo que más se repite son las acciones comunicacionales (las “declaraciones o conferencias de prensa” a las que hizo referencia el MTEySS en la nota publicada por Página/12).

niveles. Primero, respecto a la evolución de los conflictos laborales clasificados según tres categorías exhaustivas y mutuamente excluyentes: “conflictos laborales que incluyen acciones conflictivas del tipo paro o huelga”, “conflictos laborales que no incluyen acciones conflictivas del tipo paro o huelga pero que incluyen alguna acción conflictiva que no es del tipo comunicativa” y “conflictos laborales que únicamente incluyen acciones conflictivas del tipo comunicativas” (siempre para una misma unidad temporal; mensual, trimestral, semestral o anual, por citar aquellas más comunes). Segundo, respecto a la evolución de las acciones conflictivas clasificadas según su tipo.

Lamentablemente es imposible llegar a dicha comparación desde las publicaciones del MTEySS, el ODS-CTA y el OCC (para hacerlo, es necesario contar con las bases de datos originales). En la siguiente sección, presentamos los resultados provisionales de un ejercicio de compatibilización de sus registros y los utilizamos para analizar las distintas lecturas sobre la tendencia de la conflictividad laboral en el país sugeridas en el marco de la polémica.

### **Un segundo debate: ¿del crecimiento, por la revitalización sindical, a la resistencia? (o “acerca de la tendencia”)**

Retomemos aquí la polémica que es objeto de nuestro análisis. La nota<sup>4</sup> publicada en Página/12 con la que el ministerio pasó a la ofensiva sugiere que el desacuerdo con el ODS-CTA se vinculaba a la caracterización del comportamiento de la conflictividad laboral en el segundo trimestre de 2014 en relación al segundo trimestre de 2013:

*La conflictividad laboral en el primer trimestre se ubicó por encima del promedio registrado para esos meses entre 2006 y 2013. Sin embargo, a partir de abril comenzó a descender a valores medios y la tendencia decreciente continúa. (...) El informe oficial contrasta con (...) el último informe del Observatorio del Derecho Social (...) donde se remarcó un crecimiento [interanual] de 37 por ciento de la conflictividad laboral en el segundo trimestre... (P/12, op. cit.. p.1).*

477

Podríamos contrastar dicha afirmación con los datos publicados en los informes oficiales del MTEySS y el ODS-CTA (y entonces veríamos que donde el primero observa una caída interanual de aproximadamente el 7%, el segundo observa un aumento del 25%). Sin embargo, y como ya hemos mencionado, el ministerio y el observatorio no trabajan con la misma unidad de análisis; observan cosas diferentes. En consecuencia, es esperable que los registros de uno y otro devuelvan resultados distintos.

Frente a esto, lo razonable sería, por un lado, inscribir esas variaciones de corto plazo en el marco de las tendencias de mediano o largo plazo de los registros del ministerio y el observatorio; y, por otro lado, intentar discernir aquello que subyace a esas tendencias “estructurales” y variaciones “coyunturales”. De hecho, argumentaremos aquí que la polémica encuentra su verdadero fundamento en interpretaciones divergentes respecto a la tendencia general de la conflictividad laboral en la Argentina reciente.

Comencemos afirmando que tanto los registros del MTEySS, como los del ODS-CTA, indican un aumento sostenido de la cantidad de conflictos laborales en Argentina (sean medidos como conflictos con paro o como conflictos con todo tipo de acciones). Estrictamente, la serie del ministerio presenta un crecimiento sostenido a lo largo del período 2006-2014, mientras que la del observatorio presenta una caída durante el sub-período 2006-2010<sup>5</sup> y un crecimiento durante subperíodo 2011-2014. Y este crecimiento se verifica tanto para los conflictos que se desenvuelven en el sector estatal, como los que se desenvuelven en el sector privado. Es cierto, el MTEySS no caracteriza la conflictividad laboral únicamente en relación a la cantidad de conflictos laborales con paro; también tiene en cuenta la intensidad de los conflictos en términos de la cantidad de

4 No está claro a qué informe del MTEySS hace referencia la nota. Las presuntas citas textuales no se encuentran en ningún informe publicado por el MTEySS y las afirmaciones parecieran ser una mezcla de los análisis contenidos en MTEySS (2014b) y la nota metodológica incorporada en MTEySS (2014a).

5 El modo de relevar conflictos durante este período implicaba una subestimación de los conflictos desarrollados en el sector estatal. En el año 2011 se introdujo una modificación metodológica para corregir el sesgo.

huelguistas y la cantidad de jornadas individuales no trabajadas. Pero aún considerando dichas dimensiones se percibe la misma tendencia.<sup>6</sup> Los registros del MTEySS para la provincia de Córdoba también indican el mismo comportamiento, al menos hasta el año 2013 (año hasta el cual disponemos de datos desagregados según localización geográfica).<sup>7</sup>

Continuemos con otra afirmación: tanto los registros del MTEySS, como los del ODS-CTA indican un modo particular de desenvolvimiento de la tendencia al crecimiento de la conflictividad laboral. Se trata de un cambio cualitativo en el desarrollo de la conflictividad laboral caracterizado por lo que el MTEySS (2014a) denomina como “dos tipos de conflicto de configuraciones y lógicas diferentes” y Varela (2014b) refiere como “despliegue en tijeras”. Por un lado, la estabilización o leve crecimiento de los conflictos laborales que se desenvuelven a nivel rama de actividad económica, donde predominan las demandas de incrementos salariales; por otro lado, el fuerte crecimiento de los conflictos laborales que se desenvuelven a nivel empresa o lugar de trabajo, donde las demandas son más variadas pero, cada vez más, predominan las de pagos adeudados (MTEySS, 2014b). A lo anterior podríamos añadirle que en los primeros es más frecuente el paro como formato de protesta, mientras que en los segundos el paro compite con otros formatos; sobre todo en aquellos conflictos que se desenvuelven en el ámbito privado, en contraste con el ámbito estatal (ODS-CTA, 2015).

Si la continuidad del ciclo de alza de la conflictividad laboral y su particular modo de desenvolvimiento no es lo que está en discusión, ¿entonces qué es? En lo que el MTEySS y otros investigadores e investigadoras no logramos ponernos de acuerdo es en lo que su contenido expresa.

El MTEySS insiste en explicar la dinámica reciente de la conflictividad laboral a partir de la confluencia de dos fuerzas simultáneas: i. el patrón característico de la negociación colectiva y, en particular, la “predominante disposición sindical a canalizar sus demandas a través de las instituciones laborales vigentes” (MTEySS, 2014b, p.3), lo que permitiría comprender la relativa estabilidad de los conflictos laborales a nivel rama de actividad; ii. el proceso de revitalización sindical en tanto “expansión y fortalecimiento de las organizaciones sindicales en los lugares de trabajo” (MTEySS, 2014a, p.8), lo que daría cuenta de la creciente conflictividad en los lugares de trabajo.

En cambio, mantiene una posición ambigua respecto a los efectos de la situación política y económica. Por una parte, afirma que los argumentos anteriores contrastan con las explicaciones que enfocan en los efectos de la crisis económica (local e internacional) y la necesidad de un “ajuste”; i.e.: de aumentar la explotación de la fuerza de trabajo. Por otra parte, sugiere que ciertos reclamos en los lugares de trabajo en el sector privado responderían a “las dificultades experimentadas en algunas empresas frente a la desaceleración de la actividad económica” (MTEySS, 2014b, p.3).

En todo caso, el MTEySS intenta quitarle importancia al asunto haciendo uso de los registros referidos a la intensidad de los conflictos laborales, ya mencionados: en el 2013, por ejemplo, los conflictos con paro circunscriptos al lugar de trabajo implicaron tan sólo un 7% de la cantidad de huelguistas y un 6% de la cantidad de jornadas individuales no trabajadas. Lo que el MTEySS no quiere reconocer es que, justamente en un contexto de crisis, los trabajadores y trabajadoras

---

6 Según datos del MTEySS (2015), la cantidad de huelguistas que participaron en conflictos laborales con paro durante el 2006 fueron 1.074.882, mientras que en el 2014 fueron 1.457.731 (el punto más alto de la serie se alcanzó en el año 2008 y el más bajo en el 2011, con 1.793.595 y 1.059.256 huelguistas, respectivamente). En cambio, la cantidad de jornadas individuales no trabajadas pasó de 5.972.813 en 2006 a 11.057.320 en 2014, punto más alto de la serie (el punto más bajo se alcanzó en el año 2011, con 4.133.785 jornadas).

7 Un comentario particular merecen los registros del OCC que, por restringirse a los años 2012 y 2013, no son suficientes para indicar una tendencia. Los registros del MTEySS para la provincia de Córdoba indican el mismo comportamiento, al menos hasta el año 2013 (que es hasta cuando disponemos de datos).

enfrentan peores condiciones para echar mano a las “instituciones laborales vigentes” (y, en su luchas, adquieren mayor relevancia las correlaciones sociales de fuerza existentes). La huelga o paro retrocede para hacerle un lugar a otro tipo de acciones conflictivas.

### ¿Y por casa cómo andamos? (o “acerca de la conflictividad en Córdoba”)

Los registros de acciones conflictivas del OCC confirman la importancia del lugar de trabajo en el desarrollo de los conflictos laborales. Como se observa en la Tabla 1, la mayoría de las acciones conflictivas (51%) protagonizadas por trabajadores y trabajadoras durante el año 2013 se llevaron a cabo en el lugar de trabajo.

<b>Tabla 1. Alcance de las AC en la provincia de Córdoba (año 2013)</b>			
<b>Alcance</b>			
<b>LT</b>	<b>RL</b>	<b>RGral.</b>	<b>Total</b>
192	153	28	373
51%	41%	8%	100%

Según los mismos registros del OCC, las acciones conflictivas llevadas a cabo por demandas “salariales” tienden a ser más importantes a nivel rama local y rama general, mientras que lo contrario sucede con las acciones conflictivas llevadas a cabo por demandas “de crisis” (pagos adeudados, suspensiones, despidos, etc.). Como puede observarse en la Tabla 2, las últimas adquieren una mayor importancia en el lugar de trabajo.

<b>Tabla 2. Demanda de las AC en la provincia de Córdoba s/alcance (año 2013)</b>			
<b>Alcance</b>			
<b>Demanda</b>	<b>LT</b>	<b>RL</b>	<b>RGral.</b>
<b>Salarial</b>	22%	46%	32%
<b>CyMAT</b>	23%	15%	4%
<b>De crisis</b>	30%	17%	36%
<b>Otras</b>	25%	22%	29%
<b>Total</b>	100%	100%	100%

La Tabla 3 sintetiza los resultados de los registros del OCC en lo que respecta al formato que asumen las acciones conflictivas según su alcance. Es evidente que en el lugar de trabajo adquieren mayor importancia las acciones directas que asumen un formato distinto a la huelga o paro, mientras que en la rama local o la rama general pierden esa importancia y se la transfieren a las acciones directa tipo huelga o paro o a otras acciones con formatos menos “intensos”.

<b>Tabla 3. Formato de las AC en la provincia de Córdoba s/alcance (año 2013)</b>			
<b>Alcance</b>			
<b>Formato</b>	<b>LT</b>	<b>RL</b>	<b>RGral.</b>
<b>AD “paro”</b>	15%	19%	25%
<b>AD “no paro”</b>	50%	41%	32%
<b>Otras</b>	35%	40%	43%
<b>Total</b>	100%	100%	100%

A su vez, más del 70% de las acciones conflictivas llevadas a cabo por demandas “de crisis” a

lo largo del año 2013 en la provincia de Córdoba asumieron un formato distinto a la huelga o paro. De esa proporción, más de la mitad asumieron un formato “intenso” o “de acción directa” (movilización, asamblea, piquete, etc.). En nuestra opinión, los efectos de la dinámica económica sobre la tendencia de la conflictividad laboral y su modo de desenvolvimiento debieran considerarse seriamente.

Por último, los registros del OCC dejan en claro que el fenómeno de las acciones conflictivas llevadas a cabo en el lugar de trabajo no es idéntico al de un protagonismo de las bases. Como se observa en la Tabla 4, las acciones conflictivas protagonizadas por la totalidad del sindicato (bases, delegados/as y conducción) son más que las protagonizadas exclusivamente por las bases y delegados/as.

<b>Tabla 4. Participación y alcance de las AC en la provincia de Córdoba(año 2013)</b>				
<b>Alcance</b>				
<b>Participación</b>	<b>LT</b>	<b>RL</b>	<b>RGral.</b>	<b>Total</b>
<b>Base+del.</b>	68	0	16	84
<b>Base+del+cond.</b>	91	18	76	185
<b>Cond.</b>	33	10	61	104
<b>Total</b>	192	28	153	373

En se sentido, coincidimos con la ROCS (*op. cit.*) y Varela (2014a) cuando plantean que lo que se expresa en la dinámica de la conflictividad laboral en la Argentina reciente es un repliegue de “los conflictos del crecimiento” (signados por pujas distributivas entre los trabajadores y trabajadoras para recuperar su salario, por un lado, y los empresarios para mantener el aumento de sus ganancias, por otro) y un creciente protagonismo de los “conflictos de la crisis” o “de la resistencia” (signados por respuestas defensivas de los trabajadores y trabajadoras frente a los ajustes de los empresarios). Todo esto en el marco de un ciclo de alza de la conflictividad laboral y un proceso sostenido de revitalización sindical que, sin embargo, no debe identificarse linealmente con la emergencia de un sindicalismo de base de impronta democrática y radical. Una vez más, entendemos que toda la polémica gira en torno a distintas valoraciones de estos elementos fundamentales.

### **A modo de cierre**

Puede sonar exagerado denominar “polémica” a cinco notas periodísticas publicadas en tres diarios nacionales para debatir en torno a la conflictividad laboral. Sin embargo, en esas pocas notas identificamos un debate cuya relevancia no debiéramos subestimar. Como ya planteamos en la introducción, el relevamiento y análisis sistemático de la conflictividad laboral y la discusión en torno a la misma son fundamentales para orientar la acción política dirigida a la transformación de las condiciones de vida de los trabajadores y trabajadoras. Nuestra intención no ha sido otra más que recuperar la potencia de ese debate para ponerlo en juego en otro ámbito de análisis y discusión.



## Bibliografía

EL CRONISTA COMERCIAL (2014). “Edición 106° aniversario El Cronista. Visión de los líderes 2015. Más de 500 CEOs de las empresas *top* en la Argentina”. En El Cronista Comercial, edición del 5 de diciembre de 2014, Buenos Aires.

ETCHEMENDY, S. y COLLIER, R. B. (2007). “Down but not out. Union resurgence and segmented neocorporatism in Argentina (2003-2007)”. *Politics & Society*, 35(3), 363-401.

GHIGLIANI, P. (2009). “Acerca de los estudios cuantitativos sobre conflictos laborales en Argentina (1973-2009): reflexiones sobre sus premisas teórico-metodológicas”. *Conflicto Social*, Año 2, N°2. Buenos Aires: Instituto Gino Germani.

LA NACIÓN (2014). “Los gremios oficialistas son los más afectados por el ajuste laboral”. En La Nacion, edición del 31 de agosto de 2014, Buenos Aires.

MTEySS (2009). “Los conflictos laborales en el trienio 2006-2008”. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Conflicto\\_Laboral\\_2006\\_2009.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Conflicto_Laboral_2006_2009.pdf)

MTEySS (2010). “Los conflictos laborales en 2009”. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/LosConflictosLaborales2009.pdf>

MTEySS (2011). “Los conflictos laborales en 2010”. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Conflicto\\_Laboral\\_2010.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Conflicto_Laboral_2010.pdf)

MTEySS (2012). “Los conflictos laborales del primer semestre de 2011”. Disponible en: <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Losconflictoslaboralesenelprimersemestrede2011.pdf>

MTEySS (2014a). “La disminución de la conflictividad laboral en 2013”. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/La\\_disminuci%C3%B3n\\_de\\_la\\_conflictividad%20laboral\\_en\\_2013.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/La_disminuci%C3%B3n_de_la_conflictividad%20laboral_en_2013.pdf)

MTEySS (2014b). “La conflictividad laboral durante el primer semestre del año 2014”. Disponible en: [http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Informe%20Final\\_Conflictividad%20Laboral%201er%20semestre.pdf](http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/conlab/Informe%20Final_Conflictividad%20Laboral%201er%20semestre.pdf)

OCC (2014). “Boletín de conflictividad laboral N°4”. Disponible en: <https://observatoriodeconflictoscordoba.files.wordpress.com/2014/02/boletc3adn-4-conflictividad-laboral-cc3b3rdoba-2012.pdf>

ODS-CTA (2007). “Informe anual 2006”. Disponible en: [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual\\_conflictos\\_2006.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual_conflictos_2006.pdf)

ODS-CTA (2008). “Informe anual 2007”. Disponible en: [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual\\_conflictos\\_2007.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual_conflictos_2007.pdf)

ODS-CTA (2009). “Informe anual 2008”. Disponible en: [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual\\_conflictos\\_2008.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual_conflictos_2008.pdf)

ODS-CTA (2010). “Informe anual 2009”. Disponible en: [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual\\_conflictos\\_2009.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual_conflictos_2009.pdf)

ODS-CTA (2011). “Informe anual 2010”. Disponible en: [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual\\_conflictos\\_2010.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual_conflictos_2010.pdf)

ODS-CTA (2012). “Informe anual 2011”. Disponible en: [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual\\_conflictos\\_2011.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual_conflictos_2011.pdf)

ODS-CTA (2013). “Informe anual 2012”. Disponible en: <http://www.obderechosocial.org.ar/docs/>

anual\_conflictos\_2012.pdf

ODS-CTA (2014a). “Informe anual 2013”. Disponible en: [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/inf\\_anual\\_2013.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/inf_anual_2013.pdf)

ODS-CTA (2014b). “Los conflictos laborales se incrementaron en el año 2013. Un (no) debate con el MTESS”. Disponible en: [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/conflictos\\_lab\\_incr\\_2013\\_inf\\_tematicos.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/conflictos_lab_incr_2013_inf_tematicos.pdf)

ODS-CTA (2015). “Informe anual 2014”. Disponible en: [http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual\\_conflictos\\_2014\\_anexo.pdf](http://www.obderechosocial.org.ar/docs/anual_conflictos_2014_anexo.pdf)

OIT (1993). “Resolución sobre las estadísticas de huelgas, cierres patronales y otras acciones causadas por conflictos laborales, adoptada por la decimoquinta Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (enero 1993)”. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/stat/download/res/strikes.pdf>

P/12 (2014). “Conflictividad laboral en baja”. En *Página/12*, 1 de septiembre de 2014, Buenos Aires.

PALOMINO, H. (2007). “Un nuevo indicador del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Los conflictos laborales en Argentina 2006-2007”. En *Trabajo, ocupación y empleo. Los retos laborales en un proceso de crecimiento sostenido*, Año 4, N.º7. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

ROCS (2014). “Declaración de la Red de Observatorios de Conflictividad Social”. En *Izquierda Diario*, 19 de septiembre de 2014, Buenos Aires.

SPALTENBERG, R. (2013). “La diversidad de los conflictos laborales: dispersión y centralización en las lógicas de acción de los asalariados privados”. En *Trabajo, ocupación y empleo. Investigaciones sobre Protección Social y Relaciones Laborales Argentina 2012*, Año 10, N.º11. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.

VARELA, P. (2014a). “¿Qué hay detrás de la discusión sobre la conflictividad laboral?”. En *Izquierda Diario*, 20 de septiembre de 2014, Buenos Aires.

VARELA, P. (2014b). “Conflictividad laboral: alta y en tijeras”. En *Izquierda Diario*, 27 de septiembre de 2014, Buenos Aires.

# **Dos perspectivas de la utopía del postrabajo: la idea de un ingreso básico universal de Van Parijs y los presupuestos de la ética hacker de Himanen**

Dr. Lucas Emmanuel Misseri  
CONICET/CIJS-UNC  
E-mail: lucmiseri@gmail.com

Eje temático: El mundo del trabajo en el post-neoliberalismo

## **Introducción**

Los cambios socio-económicos producidos por el avance tecnológico de las últimas décadas obligan a repensar nuestra representación actual del trabajo. Es en este sentido que la teoría de la utopía sirve como una herramienta metodológica para evaluar las diferentes representaciones en conflicto. Esto es debido a que las utopías son ficciones de ideales societarios que, en su mayoría, suelen plasmarse en relatos que motivan las expectativas y conductas individuales y colectivas. En estos relatos se establecen nuevas perspectivas en torno a la relación del individuo con el resto de su comunidad y, especialmente lo que aquí me interesa analizar, con el trabajo. Mi hipótesis es que esas representaciones se modifican en los distintos contextos socio-históricos, pero que al mismo tiempo las representaciones previas no desaparecen ni se superan definitivamente sino que se mantienen en conflicto entre los distintos individuos y comunidades. No obstante, considero que pueden distinguirse representaciones y utopías predominantes en ciertas culturas y ciertos períodos históricos particulares. Por ejemplo, la globalización es un factor distintivo de la época contemporánea que influye en el dominio de algunas perspectivas en múltiples culturas y esto es otra consecuencia colateral del avance tecnológico.

En esta ponencia sostengo que las principales utopías del siglo XXI incluyen alguna noción de “postrabajo”. Con esto me refiero a la búsqueda de la superación del trabajo como tarea penosa, alienante o castigo divino inexorable. En la actualidad, una idea catalizadora de utopías es la de “singularidad tecnológica”, es decir, la creencia en la posibilidad del alcance de un hito histórico-técnico que permita a los seres humanos construir máquinas más inteligentes que nosotros mismos (cf. Kurzweil, 2008). De esta idea se derivan la utopía tecnofílica de la robotización absoluta del trabajo y la utopía transhumanista de la liberación de los seres humanos de las limitaciones orgánico-biológicas (cf. Bostrom, 2010). Sin embargo, por razones de extensión y limitaciones metodológicas no es el objetivo de este texto el abordar el análisis de esas utopías sino otras dos teorías que plantean escenarios de solución al problema de la representación del trabajo –que surgirían en esos contextos utópicos—.

Puntualmente, me interesa trabajar dos teorías ético-políticas diferentes en las que el trabajo es representado de una forma novedosa: como una actividad voluntaria, pasional y placentera. Por un lado, describo la teoría del ingreso básico universal en la forma extrema en que se manifiesta en la propuesta de Philippe van Parijs como realización de la “libertad real” opuesta al “fetichismo del trabajo”. Por el otro, la teoría de una ética hacker en sentido amplio expuesta por Pekka Himanen, quien la considera una ética laboral originada en el modo de trabajo de los especialistas informáticos y extendido a otros ámbitos ocupacionales. Esos trabajadores desarrollan sus

actividades motivados principalmente por sus pasiones y poseen una administración de su tiempo más libre y colaborativa que la que caracteriza a la ética laboral protestante, ligada al capitalismo de tiempos pre-informáticos. En última instancia, analizo en qué medida ambas teorías pueden aportar nuevas perspectivas a los desafíos político-laborales del contexto argentino en el cual actualmente se presentan derivaciones de ambas ideas pero con representaciones del trabajo más antiguas.

## I. Las utopías y el trabajo

¿A qué me refiero con la expresión “utopía del postrabajo”? A la concepción idealizada de una sociedad en la que las actividades realizadas por los seres humanos son del orden de la autorrealización, en lugar de surgir de una coacción sustentada en una ética del trabajo particular o de una necesidad básica de supervivencia. Una forma de entender mejor esta utopía es pensar la relación del ser humano con el trabajo como un proceso histórico que fue mutando, en el cual se le dio prioridad a distintas formas de trabajo sobre otras. Cada una de esas formas tenía asociado un ideal imaginario en el cual ese trabajo cobraba sentido para un colectivo específico. Estas tres formas de trabajo son: el trabajo esclavo, el trabajo mecánico y el trabajo intelectual.

La primera de las formas de trabajo a la que me voy a referir es el trabajo esclavo. Es decir, la forma coactiva de trabajo que se caracteriza por un amo que ordena una serie de tareas a cumplir por un ser humano privado de su libertad. Si bien podría no ser la primera forma histórica de trabajo propiamente dicha, es la que subyace a la etimología de nuestra palabra latina *tripalium*, un instrumento de tortura con tres palos. En esta primera etapa histórico-laboral hay una división entre los que trabajan y los que se benefician del trabajo de otros. Por ello, las utopías que corresponden a estos períodos son las llamadas eutopías. Una eutopía es una proyección imaginaria, generalmente plasmada en un relato —tanto oral como escrito—, de cómo sería un lugar ideal. Este lugar alternativo es ante todo un buen *-eu-* lugar *-topos-*. Las eutopías de ese momento se conciben en el propio presente: ahora, pero en otro lugar, alguien está viviendo del mejor modo que se pueda imaginar. Esa buena vida puede implicar la organización de una sociedad austera en la que todos trabajen, lo que permitiría reducir la jornada laboral a alrededor de seis horas (cf. Moro, 1992 y Campanella, 1964) o incluso, con la ayuda de las máquinas, tres horas (Lafargue, 1994:53). Asimismo, el buen lugar puede ser pensado como un espacio de erradicación del trabajo tal como lo exponían las llamadas “utopías del hambre” (cf. Aínsa, 1999) o Cucañas en los que el imaginario religioso del paraíso se revivía en un presente hedonista, sibarita y anómico<sup>1</sup>. Como por ejemplo el siguiente poema recitado en Irlanda cerca del año 1330:

<i>I Cokaigne is met and drink</i>	<i>En Cucaña hay comida y bebida</i>
<i>Wiþvte care, how, and swink;</i>	<i>No hay preocupación, ansiedad ni trabajo.</i>
<i>þe met is trie, þe drink is clere,</i>	<i>La comida es excelente, la bebida espléndida.</i>
<i>To none, russin, and sopper.</i>	<i>En el almuerzo, la merienda, y la cena.</i>
<i>I sigge forsoþ, boute were,</i>	<i>A decir verdad, sin dudas,</i>
<i>þer nis lond on erþe is pere;</i>	<i>No hay región igual en la tierra.</i>
<i>Vnder heuen nis lond, iwisse,</i>	<i>De hecho, no hay [otra] región bajo el cielo</i>
<i>Of so mochil ioi and blisse.</i>	<i>Con tantas alegrías y bendiciones [como ésta]<sup>2</sup>.</i>

1 . Es por esta anomia que algunos autores no consideran que estos relatos sean propiamente utopías sino que constituyen un género aparte, inferior por no poseer ni verosimilitud ni el componente racional que busca administrar un grupo de necesidades infinitas a partir de recursos limitados (Cioranescu, 1972; Trousson, 1995; y Davis, 1985).

2 . Original en inglés medio y traducción mía sobre la versión inglesa moderna de Dunn y Byrnes del poema anglo-irlandés “*Land of Cokaygne*”. Considero que el término *cokaygne* y su equivalente castellano “cucaña” podrían derivar o bien del latín *cocinare* o del alemán *kuchen*, ambos remitiendo a la acción de cocinar.

En otras palabras, la utopía busca la liberación del trabajo, puesto que el mismo está separado del goce de su fruto. Al mismo tiempo, el trabajador manual es considerado inferior, subhumano y, por ello, debe permanecer ajeno a esos frutos. Hay quienes enraízan este tipo de justificaciones en el pensamiento de Aristóteles para quien el ser humano solo realiza su esencia en una vida contemplativa que se sustenta en el ocio (Han, 2015:127). Un utopista del Renacimiento actualizó la visión aristotélica distinguiendo en clases sociales invitadas o excluidas al banquete de la ciudad feliz. Este pensador veneciano reconocía desvergonzadamente la necesidad de que el deleite de los primeros –guerreros, gobernantes y sacerdotes— se sustentase en la desgracia de los segundos –campesinos, artesanos y mercaderes— (Patrizi, 2008:88).

La segunda forma de trabajo a la que me voy a referir es la del trabajo mecánico. Si la etapa anterior se la asocia a la Antigüedad clásica y a la Edad Media, esta forma de trabajo es propia de la Modernidad. Como resaltó Max Weber, el protestantismo jugó un rol clave en la concepción del trabajo moderno ofreciendo una ética laboral destinada a sostener ideológicamente la necesidad del trabajo como una forma de respeto por lo divino (cf. Weber, 2004). Sin embargo, también contribuyó el mecanicismo imperante en muchos filósofos que comenzaron a pensar al hombre como otra máquina, una más compleja pero no por ello menos manejable. La relación central ya no se daba entre un esclavo y su amo, sino entre un empleado y su jefe. El vínculo era de carácter voluntario, en tanto y en cuanto el empleado necesitaba el trabajo para subsistir, por lo cual intercambiaba su tiempo por dinero. Es por esta razón por la que las utopías de este período ponen énfasis en el tiempo –*chronos*— en vez del lugar. Son llamadas eucronías, porque ya no se necesita una isla separada del lugar de nuestros pesares cotidianos, sino un tiempo en el cual recuperar un ocio placentero. Esta ideal temporal, influido por la lógica moderna asentada en la idea del progreso y por la lógica capitalista de la superación económica personal, contribuye a que los individuos sitúen los escenarios utópicos en su misma tierra pero en el futuro (v. gr. Mercier, 1786). Ahora bien, como las proyecciones suelen ser de tiempos demasiado lejanos son menos estimulantes, porque saber que nuestros tataranietos vivirán la utopía parece no ser suficiente motivación. Por ello, la modernidad se caracteriza por la puesta en acto de experimentos utópicos asociacionistas y falansterianos, revoluciones y manifiestos que llaman a transformar las relaciones laborales, aquí y ahora, para que el resultado lo puedan disfrutar al menos nuestros hijos.

La tercera forma de trabajo es la que surge de la distinción entre trabajo manual y trabajo intelectual, según la cual este último se considera más deseable que el primero. La eclosión de nuevas tecnologías facilita la perspectiva de un mundo en el cual los trabajos manuales sean completamente automatizados y sólo quede a los humanos la gestión de las máquinas y la administración de los negocios. En este contexto, el trabajador intercambia sus ideas por dinero en lugar de su tiempo. En la actualidad, el trabajador ideal parece ser el especialista *freelance*, contratado para ocasiones particulares. Como afirma Foucault, son tiempos en los que el individuo deviene una empresa de sí mismo (Foucault, 2007:277). En este escenario, las utopías que prosperan son aquellas en las que uno puede disfrutar de sus propias ideas y compartirlas libremente con los demás, sin detenerse en confidencialidades contractuales o derechos intelectuales. Un historiador norteamericano tomó de la obra de Abraham Maslow el término de “eupsiquías” para definir a esta forma de utopías de la psique, que tienden a ser más individualistas que las eucronías modernas y las eutopías premodernas (Manuel & Manuel, 1997:4). Si bien esta utopía parece más accesible que las otras en las democracias contemporáneas, algunos autores advierten sobre la influencia de los medios de comunicación en la instauración de ideas en nuestras mentes en lo que algunos llaman una “psicopolítica” que desplazó a la biopolítica (cf. Han, 2014).

En resumen, estas tres formas de trabajo que describí junto a sus correspondientes concepciones utópicas aún perduran en nuestro tiempo, muchas veces entrando en conflicto. Por ejemplo, en las distintas valoraciones del trabajo manual frente al trabajo intelectual desde considerarlo superior por su objeto a inferior por su grado de esfuerzo físico. Pero ¿qué ocurre ante la perspectiva de ningún trabajo en absoluto? Si el trabajo es interpretado como una ocupación humana esto parecería irrazonable, puesto que somos animales activos y necesitamos movernos, hablar, pensar, en

fin, ocuparnos en actividades significativas para cada uno de nosotros. Ahora bien, si el trabajo es visto como algo impuesto externamente, monetarizado e intercambiado por tiempo vital esto podría acabar. Puede parecer inapropiado referirse al tema del postrabajo en un contexto en el que aún perduran labores cercanas a la esclavitud en muchos lugares del mundo. Pero al contrario, creo que es apropiado porque al subrayar la posibilidad lógica y material del postrabajo se contribuye a remarcar la necesidad de la erradicación de ese tipo de labores.

## II. La propuesta de Van Parijs de un ingreso básico universal

Desde el siglo XVIII, la idea un ingreso básico ha sido propuesta como solución al problema de la desigualdad económica por políticos como Thomas Paine y por filósofos como el marqués de Condorcet (Van Parijs *et al*, 2001:12 y 43). Esta idea ha tomado varios nombres que remarcan sus diferencias. Por ejemplo, con el término “ingreso ciudadano” –o *demogrant*– se remarca el requisito de ciudadanía para recibir el subsidio –*grant*–. Con el término impuesto negativo sobre la renta se lo concibo como una devolución impositiva que se obtiene al término del año fiscal. Por último, se emplea el término renta o “ingreso básico universal” –en adelante, IBU– que es el que aquí me interesa, por ser el más amplio de los varios esquemas de ingreso básico, puesto que incluye un salario mensual permanente, sin condiciones y para todos (ibid., 116). El objetivo de estas propuestas sostenidas por el variado abanico político —que va políticamente de izquierda a derecha y geográficamente de norte a sur— es la de distribuir una suma en una población específica con la finalidad de mejorar la sumatoria de bienestar general de cada uno de sus miembros. Si bien es difícil medir de modo cualitativo el bienestar obtenido, el criterio generalizado es el cuantitativo evaluado a partir de estadísticas sobre las mejoras en el acceso a oportunidades y al desarrollo de planes de vida de los individuos que conforman la población beneficiada con esta política. En la actualidad no hay consenso en cuanto a la suma de dinero a distribuir, ni a la extensión de los destinatarios. En algunos casos se centra la atención en los menos favorecidos de la sociedad –por ejemplo, por medio de una devolución impositiva o una asignación parcial condicionada–, en otros el foco está puesto en la totalidad de los miembros de esa población –IBU–.

486

Aquí me interesa exponer la postura del filósofo belga Philippe van Parijs, quien sostiene que el ingreso básico debe ser universal, es decir, deben recibir este beneficio tanto los miembros menos favorecidos de la sociedad como los multimillonarios que la integran, sin distinción de poder adquisitivo. El argumento de Van Parijs se asienta en dos puntos centrales. El ingreso básico garantiza lo que él llama una “libertad real” de toda coacción sustentada en la necesidad de supervivencia y en la manipulación económica que surge a partir de la especulación sobre esa necesidad (ibid., 121). Para este marxista analítico uno es verdaderamente libre cuando tiene la posibilidad de elegir sin sufrir un costo alto por equivocarse. Por otro lado, el ingreso tiene que ser universal aún cuando los más acaudalados no se beneficien efectivamente de una suma que en su situación es ínfima, porque el hecho de que la perciban sólo busca respetar y garantizar la igualdad de todos los miembros de la sociedad. Todos reciben su parte, sin diferencias. Para algunos eso no significa nada, para otros significa la posibilidad de estudiar, cuidar a sus seres queridos o desarrollar su pasión.

Clasifico las objeciones a la postura de Van Parijs en tres tipos de críticas. Primero, las críticas prácticas que se enfocan en las dificultades de aplicación del IBU. Segundo, las críticas morales que descalifican la propuesta por cuestionar su estatus ético y el daño que su implementación implicaría en el *ethos* de una comunidad. Tercero, las críticas geopolíticas que se enfocan en el problema de aplicación no sólo en el caso interno de la comunidad con IBU sino en las consecuencias que eso entraña en la relación de ese país con otros países.

Con respecto al primer tipo de críticas algunos de los principales problemas consisten en: cuánto debe consistir ese ingreso básico, a quién le corresponde y cómo financiarlo. En los países desarro-

llados esto último no resulta ser el problema central e incluso Van Parijs lo justifica a partir de una distribución de las ganancias producidas por los recursos naturales propias del territorio al que pertenece el ciudadano beneficiario del IBU. En cuanto a quién le corresponde, hay mayor discusión y muchos de los críticos no están en contra de todo ingreso básico, pero sí de uno incondicional y universal, puesto que consideran innecesario extender ese beneficio a quien cuenta con los recursos necesarios. Van Parijs responde a estas críticas apelando al principio de igualdad y a los beneficios efectivos que traería el IBU en las vidas de todos los ciudadanos ofreciendo seguridad no sólo a los individuos pauperizados sino también a los ricos, porque las condiciones económicas mutan en todos los estratos sociales. En cuanto al monto discutido, oscila entre los 1.800 (ibid., xiii) y los 8.000 dólares (ibid., 36) anuales dependiendo de si se trata de un sólo ciudadano o de una familia completa.

Con respecto al segundo tipo de críticas el inconveniente que más se destaca es el daño ético que produciría una remuneración que no provenga del esfuerzo o de un medio justificatorio tradicional como una herencia. William A. Galston afirma que el IBU es inmoral e impráctico porque anula la reciprocidad entre los ciudadanos – *“the UBI lack of moral and practical force”* – (ibid., 29). Edmund S. Phelps sostiene que tendría un costo económico tan grande a largo plazo que en lugar de reducir la marginalización la aumentaría porque el costo de vida se elevaría (ibid., 56). Y para Elizabeth Anderson rompe el contrato social democrático (ibid., 73). A estas objeciones Van Parijs responde principalmente que la reciprocidad es algo humano y no se acaba en la noción tradicional de trabajo. La reciprocidad es algo que sostiene la totalidad de nuestras relaciones humanas cotidianas como el cuidado de los otros. Muchos ejemplos de reciprocidad no están monetarizados, tal es el caso de las madres que cuidan a sus hijos, los hijos que cuidan a sus padres ancianos o a otros familiares o amigos enfermos o necesitados de apoyo emocional. Van Parijs, afirma que el IBU brinda una libertad básica concreta para todos, la de elegir qué hacer con la propia vida, ser dueño de sí. Esto no implica que uno vaya a conformarse con esa suma, sino que es un piso desde donde construir una sociedad más igualitaria.

Con respecto al último tipo de críticas, principalmente se centran en el efecto global de la aplicación de esta política en un país determinado. Por lo que los críticos consideran generaría un fuerte efecto migratorio hacia ese país que perjudicaría no sólo al país de inmigración sino también a los de emigración. Problemas de aplicación especialmente en el caso de los inmigrantes son subrayados por William Galston (ibid., 29-30), Emma Rothschild (ibid., 49) y Claus Offe (ibid., 117-118). A esta objeción Van Parijs parece responder sosteniendo que sería deseable que todos los Estados lo aplicasen, no obstante, esto aumenta la impracticabilidad de esta política concreta y la utilidad del planteo en general. A lo que Van Parijs replica diciendo que es deber de algunos filósofos políticos “abogar por lo políticamente imposible” (ibid., 124), dado que esto prepara el terreno para cuando las condiciones efectivas sean propicias, al mismo tiempo que corre el límite y genera una mejor predisposición hacia formas de ingreso básico condicionales.

En Argentina hay formas de ingreso básico como la asignación universal por hijo que no tienen la radicalidad de la propuesta de Van Parijs. El efecto positivo de las medidas se evidencia en un aumento de oportunidades de las futuras generaciones al ofrecerle una asistencia económica para cumplir con su escolaridad (Flax, 2013:181-182). Sin embargo, la fragmentación social y la violencia simbólica cotidiana que se experimenta en redes sociales y otras formas libres de expresión con respecto a este tipo de políticas inclusivas instan a pensar en sus raíces. Uno podría adjudicarles, a quienes manifiestan esas airadas opiniones, deficiencias morales tales como falta de sentido de comunidad, no obstante, creo que este tipo de fragmentación es lo que lleva a Van Parijs a insistir en la incondicionalidad y universalidad del IBU. Si todos lo reciben no se le puede adjudicar un carácter privilegiado a un grupo social en particular.

### III. Los presupuestos de la ética hacker según Himanen

El término hacker tiene múltiples sentidos. El verbo que le da origen en inglés remitía a un corte burdo, por una rara extensión el sustantivo hacker remite a un entusiasta de una tarea en particular cuyo apasionamiento va más allá de la estética y en algunos casos de las reglas preestablecidas

para su actividad. Desde la década de 1960 se aplicó a los programadores informáticos y luego a quienes vandalizaban sistemas informáticos. Por esta razón se distinguió entre hacker, cuya apasionamiento está regulado por ciertas barreras éticas y los crackers que parecerían regirse por su propio deseo de reconocimiento.

En 2001 el filósofo finés Pekka Himanen emuló la obra de Max Weber en su libro *La ética hacker y el espíritu del informacionalismo*. Él abrevó en las ideas de Linus Torvalds representante de la comunidad hacker y desarrollador de Linux y del sociólogo español Manuel Castells. Himanen coincide con este último en considerar que hubo un pasaje en nuestras sociedades del industrialismo a lo que ellos llaman informacionalismo para describir el predominio de la información en las sociedades contemporáneas. Hay un cambio en la forma de concebir el trabajo, aunque ambos están lejos de proclamar la desaparición del mismo, consideran que se ha redefinido. Para explicar esto el filósofo finés contrapone la ética hacker a la ética protestante en sentido amplio. Con esta última aclaración se quiere decir que “hacker” no necesariamente refiere a un programador informático, sino a quien tiene una relación con la información y con su tiempo similar a la de un programador y, con “protestante”, no necesariamente a quienes comulguen con esa forma de fe sino a quienes pertenezcan a contextos trabajo-céntricos cuyos principios sean similares a los delineados por Weber en su clásica obra.

Himanen divide su análisis de la ética hacker en tres partes correspondientes a distintas esferas de la ética: la ética del trabajo, la ética del dinero y la “nética” o ética de las redes. Con respecto a la primera esfera, considera que la motivación de los “hackers” es distinta a la de los “protestantes”. Para ello se vale de lo que sostiene Eric Raymond, según el cual la máxima motivación de un hacker es seguir su pasión (Himanen, 2001:6). Himanen ve en esta forma de concebir el trabajo de un modo pasional una forma pre-protestante resignificada. Ante la búsqueda de la máxima optimización del trabajo protestante, el hacker antepone sus necesidades vitales.

488

Con respecto a la segunda esfera, la relación con el dinero, ésta es una de varias formas en las cual el hacker puede obtener reconocimiento. A diferencia de la ética protestante el trabajo y el dinero no son fines en sí mismos sino están supeditados al hecho de llevar adelante la propia pasión con el debido reconocimiento de la comunidad de pertenencia. Es por ello que uno de los ideales hackers ha sido el del acceso abierto, en contraposición a lo que se esperaría de una ética protestante maximizadora del tiempo y acumulativa del dinero. La ética hacker no se opone necesariamente al capitalismo sino a la centralidad del trabajo. Al igual que como señalé en la primera sección, Himanen destaca el rol del ocio en la vida humana y para ello se remite a Platón y a su academia. El modelo de la academia platónica está organizado, según este autor, como un aprendizaje conjunto y libre en contraposición al aprendizaje unidireccional del monasterio. La academia representa el modelo hacker y el monasterio, el modelo protestante. Himanen no deja de señalar la paradoja de que la “academia” contemporánea no sigue el modelo platónico-hacker sino el protestante-monástico (ibid., 71).

Con respecto a la última esfera, la propia del informacionalismo es decir la que se sigue de nuestra época de sociedades en red, se reivindican una serie de valores frente a la optimización del tiempo y la aceleración del trabajo que impide la reflexión ética. Himanen usa la metáfora de la “barrera del sonido”: así como a una cierta velocidad hay un impedimento de oír, lo mismo ocurre en nuestras sociedades al haber una “barrera ética” que a cierta velocidad es imposible de considerar. Es por esto que contrapone siete valores hackers a siete valores protestantes. Los valores de una ética de red son: pasión, libertad, metas, reconocimiento, actividad privada, preocupación responsable –o nética– y creatividad. Mientras que su contrapartida protestante sería: dinero, trabajo, optimización, flexibilidad, estabilidad, determinación y contabilidad de resultados (ibid., 139).

Para Himanen la única alternativa visible a los males del informacionalismo radica en la extensión de estos valores hackers a las sociedades en red. Como espero haber subrayado aquí esto es imposible sin una forma de trabajo distinta a las anteriores, aun cuando el propio autor finés la considere una vuelta a ciertos valores clásicos y medievales. Himanen no es el único en sugerir un regreso



a la ética de la virtud sino que otros autores, que abordaron el problema de la ética en el contexto del ciberespacio, también consideraron esa opción (cf. Hamelink, 2000). No obstante, esto no puede ser un regreso de lo mismo tal como parece sugerir Himanen puesto que las condiciones son distintas. De hecho, la principal objeción que se le hacía a las éticas de la virtud antiguas es que se sustentaban en la esclavitud. Sin embargo, ya desde el siglo XIX, el yerno de Marx describía en su defensa del ocio contemplativo, que éste ya no se sustentaba en el trabajo esclavo sino en la capacidad de la máquina (Lafargue, 1994:59).

La informatización de muchas sociedades contemporáneas pone al alcance el poder de la máquina para maximizar el esfuerzo colectivo humano reduciendo teóricamente la fatiga y ofreciendo una libertad mayor de tiempo para el ocio. Ahora bien, el cuestionamiento que se puede hacer es ¿quién maneja las máquinas? El especialista, el entusiasta, el hacker. Este último término es cuestionado, incluso los principios que aquí se le adscriben no son representativos de toda la esfera de hackers. Por eso, algunos hablan de hackers de sombrero blanco, gris y negro según la medida en la que se rijan por los valores arriba mencionados (cf. Raymond, 2015).

La única respuesta que se avizora es la del control a partir de una comunidad en la que el experto forme parte y comparta su conocimiento al tiempo que sea guiado por la voluntad general del grupo evaluada a partir del llamado capital de reputación (cf. Klewes & Wreschnikow, 2010). Es en este sentido que algunos activistas y filósofos como Manuel de Landa llaman a “hackear la realidad” a partir de prácticas sustentadas en los principios de la ética hacker (Busch & Palmàs, 2006:81). De esto hay ejemplos en el país, en los llamados hackatones, destinados a juntar a los expertos con la comunidad mayor aunando la pericia con el reconocimiento de las necesidades y problemas para trabajar en pos de una solución superadora<sup>3</sup>.

## Conclusión

En este eje del coloquio se invitaba a pensar las transformaciones que atraviesan al trabajo en tanto institución y práctica, poniendo en tensión sus múltiples y complejas significaciones; a reconocer la emergencia de diferentes identidades y subjetividades laborales; y a enumerar formas alternativas de trabajo propias de la economía social y solidaria. Aquí he denominado esas tres dimensiones del trabajo contemporáneo como “postrabajo”. Como tantos sustantivos que poseen este prefijo no implica la superación efectiva del trabajo, aunque sí significa el paso a una nueva forma de concebirlo. En el prefijo “post-” se incluye un deseo de superación que se manifiesta en relatos de corte utópico: robots que trabajen por nosotros, nuevos cuerpos posthumanos que no estén atados a la biología y la opción que aquí se analizó: nuevos modos de distribución de tareas y riqueza que permitan formas más libres de trabajo.

Con esta finalidad se describieron dos teorías disímiles por varias razones pero que se pueden complementar a partir del remplazo de las motivaciones externas por las motivaciones internas. Por un lado, la propuesta del IBU de Van Parijs que sigue cosechando debates y experimentos sociales en diversas regiones del mundo. Según esta idea, la forma de garantizar la libertad real está en dejar de lado el fetichismo del trabajo en el sentido que Himanen llama la ética laboral protestante, es decir, para ser libres necesitamos liberarnos de la necesidad del reconocimiento social a través del trabajo remunerado. En su reemplazo surge la idea de un trabajo colaborativo, solidario y pasional como el que caracteriza a algunos ámbitos informáticos, puntualmente lo que Himanen llama ética hacker. En una sociedad en la que las políticas igualitaristas de Van Parijs se complementaran con el conjunto de valores pregonado por la ética hacker el trabajo no sería una carga. De hecho, el término castellano debería ser reemplazado por otro que no tenga una etimología ligada a la tortura como por ejemplo: ocupación, actividad o menester. El gran interrogante está en ¿cómo garantizar que una sociedad liberada de la carga del trabajo se asiente en valores so-

3 . Ejemplos concretos de esto en la ciudad de Córdoba que se repiten a lo largo del país son el evento *Hack(at)ONG* del año pasado y la Fundación *Relevando Peligros* <http://relevandopeligros.org/>.

lidarios? No basta con apelar a la etérea idea de naturaleza humana sino al estímulo de los valores mencionados en prácticas sociales concretas.

Con respecto a estas prácticas es que el contexto argentino tiene un terreno fértil para el desarrollo de ambas ideas. Por un lado, ya hay un antecedente de asignación universal aunque condicional. Por el otro, hay grandes redes de colaboración en Internet en las cuales se comparten contenidos de modo gratuito y se difunde la idea de cultura libre *per se* al mismo tiempo que se toleran ciertas prácticas consideradas ilegales pero que estimulan el avance del conocimiento. Como por ejemplo la distribución de libros digitales sin el pago de las correspondientes regalías que sitúa a un estudiante de pocos recursos económicos ante una borgeana Biblioteca de Babel. No obstante, no se trata solo del aumento cuantitativo sino del cualitativo. Si bien hay un mínimo de recursos indispensables para una buena calidad de vida, la misma, como resaltaron ambos autores, tiene que verse libre de coacciones externas para permitir la autorrealización. La búsqueda de esta autorrealización toma el nombre de pasión para Himanen que tiene una útil ambigüedad, la pasión implica aquello que a uno lo afecta tanto positiva como negativamente. En un marco solidario con un trabajo menos coactivo hay una alta probabilidad de ser depositario de pasiones constructivas que redunden en el aumento no sólo del bienestar cuantitativo grupal sino también del cualitativo individual.

## Bibliografía

- AÍNSA, Fernando (1999) *La reconstrucción de la utopía*. Buenos Aires, Ediciones del Sol.
- BUSCH, Otto von y PALMÁS, Karl (2006), *Abstract Hactivism: the Making of a Hacker Culture*, London and Istanbul, Bitstream Vera-Lightning Source.
- CAMPANELLA, Tommaso (1964). *La città del Sole*. Milán, Rizzoli Editore.
- CIORĂNESCU, Alexandru (1972). *L'avenir du passé. "Utopie et littérature"*. París, Gallimard.
- DAVIS, James C. (1985). *Utopía y sociedad ideal*. México, FCE. Trad. J. J. Utrilla.
- FLAX, Javier (2013). *Ética, política y mercado*. "En torno a las ficciones neoliberales". Los Polvori-nes, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- FOUCAULT, Michel (2007). *Nacimiento de la biopolítica*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Econó-mica. Trad. H. Pons.
- HAN, Byung-chul (2015). *El aroma del tiempo*, Barcelona, Herder. Trad. P. Kuffer.
- HAN, Byung-chul (2014) *Psicopolítica: neoliberalismo y nuevas técnicas de poder*, Barcelona, Her-der. Trad. A. Bergés.
- HAMELINK, Cees J. (2000). *The Ethics of Cyberspace*. London, SAGE.
- HIMANEN, Pekka (2001). *The Hacker Ethics and the Spirit of the Information Age*. London, The Random House.
- KLEWES, Joachim & WRESCHNIKOW, Robert, eds. (2010). *The Reputation Capital: Building and Maintaining Trust in the 21<sup>st</sup> Century*. Springer.
- KURZWEIL, Raymond (2008). *The Singularity is Near: When Humans Transcend Biology*. EE UU, Viking Penguin.
- LAFARGUE, Paul (1994). *Le droit à la paresse*. París, Mille et une nuits.
- MANUEL, Frank E. y MANUEL, Fritzie P. (1997). *Utopian Thought in Western World*. Cambridge, Massachusetts, The Belknap Press of Harvard University Press.
- [MORO] MORE, Thomas (1992). *Utopia*. New York, Norton Critical Edition. Trad. R. M. Adams.
- PATRIZI, Francesco (2008) *La ciudad feliz en: Prometheus: Revista de Cultura*, Mar del Plata, N°28. Trad. L. E. Misseri.
- TROUSSON, Raymond (1995). *Historia de la literatura utópica*. Barcelona, Península. Trad. C. Manzano.
- VAN PARIJS, Philippe *et al.* (2001). *What's Wrong with a Free Lunch?* Boston, Beacon Press.

VAN PARIJS, Philippe y VANDERBROUGHT, Yannick (2015). "Basic Income in a Globalized Economy" en: REZA, Hasmath ed. *Inclusive Growth, Development and Welfare Policy: A Critical Assessment*, Nueva York, Routledge, pp. 229-247.

WEBER, Max. (2004) *La ética protestante y el "espíritu" del capitalismo*. Madrid, Alianza. Trad. J. Abellán.

### Recursos digitales

ANÓNIMO. Poema "Land of Cokaygne" <http://www.thegoldendream.com/landofcokaygne.htm> consultado 28.07.2015.

ANSES, "Asignación Universal por Hijo" <http://www.anses.gob.ar/prestacion/asignacion-universal-por-hijo-92> consultado 28.07.2015.

BOSTROM, Nick (2010). "Letter from Utopia" version 1.9. En: [www.nickbostrom.com](http://www.nickbostrom.com)

MERCIER, Louis-Sébastien (1786). *L'An deux mille quatre cent quarente: Rêve s'il en fût jamais, suivi de l'homme de Fer, songe* en: <http://gallica.bnf.fr/ark:/12148/bpt6k844569> consultado 28.07.2015.

RAYMOND, Eric (2015). Entrada "Black Hat" en *The Jargon File* del sitio web personal de Raymond: <<http://www.catb.org/jargon/html/B/black-hat.html>> consultado el 23.07.2015.

# Ponencias

---

Economía social y solidaria

---

# **Economía solidaria e inseguridad alimentaria en Montreal: el caso de una experiencia innovadora de lucha contra la pobreza**

Dario Enriquez  
PhD (candidato) en Estudios Urbanos

Juan-Luis Klein  
PhD en Geografía  
Centre de recherche sur les innovations sociales (CRISES)  
Université du Quebec á Montreal

## **Introducción**

La inseguridad alimentaria es una realidad que afecta a muchos espacios en medios urbanos. Nuestra ponencia tratará sobre la presencia de esta realidad en barrios vulnerables en la ciudad de Montreal, realidad que, para nosotros, es consecuencia de la lógica de mercado que anima el sistema alimentario urbano. Esta lógica puede parecer eficaz si la vemos a escala macro, pero puede ser bastante ineficaz si la observamos a escala micro, especialmente en los barrios donde se concentra la pobreza. En estos barrios, la manifestación más frecuente de este problema urbano es la ausencia de puntos de venta de productos alimentarios apropiados a las necesidades de los residentes de bajos recursos.

494

El análisis de la situación en la ciudad de Montreal nos permitirá mostrar que hay una suerte de “desertificación alimentaria” en varios de sus territorios, afectando más a los menos pudientes. Al mismo tiempo, mostraremos la existencia de diversas organizaciones que trabajan allí el tema alimentario para responder a las necesidades de estos sectores desfavorecidos. Estas organizaciones son producto de iniciativas comunitarias de economía social y solidaria con el objeto de dar una respuesta y reducir los efectos de la desertificación alimentaria. Es este tipo de iniciativas que enfrentan la escasez de recursos alimentarios el que nos interesa, sobre todo cuando se inscriben en el marco de acciones colectivas. Describiremos en forma detallada los recursos movilizados por estas organizaciones. Analizaremos el problema con mayor profundidad con la ayuda del estudio de dos territorios afectados por la desertificación alimentaria.

Si bien la inseguridad alimentaria se encuentra asociada con frecuencia a espacios que acusan una concentración de personas con bajos ingresos, se trata de un fenómeno complejo causado por la combinación de varios factores, tales como la pobreza, la exclusión, la expansión urbana, la gentrificación, la relocalización de comercios, la segregación socioespacial y el estilo de vida « moderno » con la popularización del supermercado, el hipermercado y los centros comerciales, de una parte, y la casi desaparición de la vida comercial de barrio, de otra parte.

Todo ello nos lleva a la identificación de dos dimensiones del fenómeno de la desertificación alimentaria, la cual es producto de la conjunción de un territorio mal atendido por sus recursos alimentarios y una fuerte concentración de personas de bajos ingresos que sienten con mucha intensidad esta escasez de recursos alimentarios. Otros factores juegan en la manera como la inseguridad alimentaria afecta a los ciudadanos, tales como el envejecimiento de la población, la

baja motorización de los hogares, los aspectos culturales asociados al estilo de vida y la inmigración reciente. Estos factores no están necesariamente ligados a los bajos ingresos, pero afectan la capacidad de ciertos grupos de personas para tener acceso a los recursos alimentarios. Así, según el enfoque presentado por Shaw (2003, p. 16-18), serían tres los criterios que nos permiten analizar el acceso a los recursos alimentarios: el acceso físico (ubicación de los recursos), el acceso financiero (poder de compra) y el acceso cultural (actitud mental y contexto sociocultural).

## **1. Un enfoque económico y sistémico de lo alimentario**

En un contexto de globalización donde las ciudades y metrópolis ejercen una fuerte hegemonía y donde las desigualdades y la vulnerabilidad se acentúan (Klein, Enriquez y Vega, 2011), un desafío central es el de la alimentación de sus habitantes. En el contexto del sistema alimentario contemporáneo, caracterizado por el dominio de productos masivos estandarizados, por precios a la baja, por una fuerte tendencia al desperdicio de recursos, por la homogenización alimentaria y la desaparición progresiva de dietas locales (Rastoin, 2010), el concepto de inseguridad alimentaria hace referencia a problemas en ciertos espacios y grupos de la población para estar bien atendidos por el sistema de distribución de productos alimenticios.

El sistema alimentario es “la manera como los hombres se organizan, en el espacio y en el tiempo, para obtener y consumir sus alimentos” (Malassis, 1994, citado por Rastoin y Ghersi, 2010, p. 3, nuestra traducción). Según Reardon y Timmer (2012, p. 225), el sistema alimentario comprende todos los elementos que intervienen en el proceso de producción de alimentos, lo que incluye las granjas, las fábricas de transformación, las grandes cadenas de distribución, los minoristas y los consumidores. Así, el concepto de inseguridad alimentaria evoca la incapacidad de este sistema para asegurar una alimentación conveniente al conjunto de la población, situación que está presente sobre todo en las ciudades de los países considerados pobres, pero que paradójicamente, afecta también a los países ricos.

495

La eficacia de los sistemas alimentarios depende de diversos elementos funcionales, tales como la producción de alimentos, su transformación, su distribución, el consumo y la eliminación de desechos. Sin embargo, el hecho que todas estas funciones sean cubiertas convenientemente desde un punto de vista sistémico, no es suficiente para garantizar una seguridad alimentaria para todos. Concerniente el medio urbano, diversos espacios de las ciudades no son bien atendidos por el sistema de distribución alimentaria (Rastoin y Ghersi, 2010; Bertrand y col., 2013). Dificultades de acceso físico, económico y social a una alimentación suficiente, nutritiva y sana subsisten a pesar que el sistema sea eficaz en el plano económico. Esta situación marca el origen de lo que ciertos autores denominan “desertificación alimentaria”, que afecta sobre todo a los barrios centrales desvitalizados de las grandes metrópolis (Cummins y Macintyre, 2002; Reisig y Hobbiss, 2000; Eckert y Shetty, 2011; Sparks, Banie y Leete, 2009; Ver-Ploeg, 2010; Bedore, 2013).

### **1.1 Los recursos alimentarios y las dinámicas urbanas**

La dinámica de crecimiento urbano tiene un impacto directo sobre la localización de comercios y la desertificación alimentaria a causa del desplazamiento de los comercios hacia zonas más alejadas de aquellas en las que viven los menos pudientes. El estilo de vida “moderno” ha generalizado la periurbanización caracterizada por la bimotozización de hogares, una fuerte tasa de actividad femenina (sobre el mercado de trabajo), un mayor poder de compra y casas-habitación

individuales (Desse, 1999). Esto contrasta con la realidad de ciertos barrios venidos a menos donde los hogares tienen una baja motorización y muchas veces no disponen de movilización propia, los desplazamientos son costosos y problemáticos, los ingresos son bajos, el porcentaje de monoparentalidad femenina es elevado, la mayoría son inquilinos y donde se encuentra una mayor densidad de población vulnerable. Así, no debe sorprender que en los primeros espacios descritos, los recursos alimentarios sean más accesibles y en el segundo caso, la regla sea la dificultad para acceder a los recursos alimentarios. Además, hay una disminución demográfica de la población de clase media y la mudanza de hogares de altos ingresos hacia los suburbios, mientras que los menos pudientes se quedan en los barrios en proceso de empobrecimiento (Nayga y Weinberg, 1999; Guy y col., 2004).

Los servicios de proximidad han cambiado notablemente como consecuencia del crecimiento urbano y la expansión de la ciudad. Los recursos alimentarios han pasado de estar localizados a proximidad de los residentes, a una localización en los grandes centros comerciales. Esto sucede en ciertos casos, pese a la aplicación de estrategias de revitalización de barrios desfavorecidos. Hay grupos sociales mal atendidos por los recursos alimentarios porque la revitalización se combina con la gentrificación de estos barrios, lo que provoca un aumento de precios en los alimentos y la instalación de comercios cuya oferta no conviene a los menos pudientes. Empero, a largo plazo, la *gentrificación* podría atraer a grandes comercios o provocaría la consolidación de una red de recursos alimentarios diversos, lo que facilitaría el acceso a toda suerte de productos incluso para las personas de bajos ingresos, siempre y cuando la gentrificación no obligue a los más pobres a abandonar sus domicilios, pero, a corto plazo, se intensifica su situación precaria (Lavoie y col., 2011; Recoquillon, 2014; Sullivan, 2014).

La preocupación por remediar los problemas de la inseguridad alimentaria es generalizada en el mundo occidental. Citemos por ejemplo los proyectos *London food strategy* en Londres, el plan *Foodworks* en New York, el plan *Food Initiatives* en Boston, el programa *Food Connections* en Toronto, la *Regional food system strategy* en Vancouver, y el plan *Food System Assessment and Action Plan* en Calgary. Todos estos planes son posteriores a 2010, lo que muestra la actualidad del problema (Pillon, 2011).

En la provincia de Quebec, constatamos un esfuerzo constante por parte de diversas instancias públicas y parapúblicas por reducir el impacto de las inequidades provocadas por el sistema de distribución alimentaria. Desde 2002, en el marco de un plan general de lucha contra la pobreza, la dirección de salud pública del gobierno de Quebec ha implantado proyectos alimentarios sobre todo en espacios urbanos empobrecidos. Una investigación realizada en 2006 por la Agencia de Salud y Servicios Sociales de Montreal (DSP) mostró que más de 42 % de la población tenía un acceso nulo o mínimo a frutas y legumbres frescas (Bertrand y col., 2013). Las intervenciones de la DSP, con el objeto de mejorar el acceso a alimentos sanos, están fundamentadas especialmente en la idea de que los comportamientos alimentarios están determinados por una amplia gama de factores contextuales que influyen en el comportamiento alimentario (Raine, 2005, p. S9).

## 1.2 El sistema alimentario de Quebec

El sistema alimentario o la industria bioalimentaria de la provincia de Quebec, según el ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de Quebec (MAPAQ, 2013), comprende el conjunto de actividades económicas ligadas a la producción (agricultura y pesca), a la transformación alimentaria (alimentos y bebidas) y a la distribución alimentaria (comercio minorista, mayoristas



y servicios alimentarios). Según el informe estadístico de MAPAQ (2013), la distribución alimentaria tiene un gran peso en la economía quebequense. Incluyendo el comercio mayorista, las tiendas alimentarias, los restaurantes y bares, ella genera una cifra de negocios de 11,2 millares de dólares y contribuye en 4% al PIB de Quebec. Hay más de 35 000 establecimientos repartidos sobre el territorio de la provincia, los cuales procuran 350.000 empleos. En la región metropolitana de Montreal, la industria alimentaria reagrupa a más de 125.600 empleos (CRÉ, 2014). El sistema alimentario hace entonces una contribución importante a la economía quebequense, empero no logra poner al alcance de todos los ciudadanos una alimentación sana y equitativa.

Un indicador interesante para medir las desigualdades en el acceso a productos alimentarios es la “tasa de esfuerzo alimentario”. Esta tasa es calculada a partir del porcentaje de gasto de los hogares destinado a la compra de productos alimentarios sobre el total de gastos. En los países desarrollados, este factor oscila entre 10% y 13% (Rastoin y Gherzi, 2010, p. 212). En Canadá, la tasa de esfuerzo alimentario en 2012 fue de 10,6%. En la provincia de Quebec, esa tasa fue de 11,6% y en la ciudad de Montreal de 11,5%. Estas cifras indican que la tasa de esfuerzo alimentario en Montreal supera la media canadiense. Si calculamos esta tasa a una escala más fina, aparecen desigualdades mucho más elevadas. En Montreal-Norte, barrio en el cual se localiza nuestro estudio de caso, esta tasa fue de 14% (Montreal, 2013).

### 1.3 El modelo de desarrollo por la iniciativa local

Nuestro estudio de caso se refiere a una experiencia de lucha contra la inseguridad alimentaria llevada a cabo en el marco de la economía social y solidaria. Analizaremos este caso con el enfoque del desarrollo por la iniciativa local, cuyo objetivo es el estudio de las respuestas dadas por las organizaciones sociales a las necesidades y aspiraciones de la población con el fin de desarrollar las capacidades colectivas y cambiar las tendencias que llevan hacia la pobreza (Klein, 2005). El enfoque del desarrollo por la iniciativa local examina los diversos elementos que contribuyen a enraizar un proyecto en el contexto de una comunidad y su dinámica colectiva local (figura 1). La iniciativa contribuye a hacer visible y a valorizar el capital socioterritorial a partir de la acción comunitaria, es decir el conjunto de recursos movilizados individual y colectivamente por una comunidad con el fin de mejorar las condiciones de vida y de trabajo de sus habitantes (Fontan, Klein y Tremblay, 2005). Este capital comprende elementos humanos, sociales, culturales, económicos, etc. Su movilización hace posible modificar el contexto institucional y organizacional en el proceso de desarrollo. Este enfoque analiza las actividades locales en un proceso marcado por tres factores :

( i ) La iniciativa local y la acción colectiva : Se trata de proyectos concebidos por una persona, por un grupo de personas o por una organización local. El tipo de proyecto podría abordar la valorización de un recurso cultural o humano, la protección de un aspecto del patrimonio colectivo, natural o construido, la creación de empleo en la colectividad local, o en otro caso, la oferta de un servicio alimentario a un segmento de la población o de la colectividad. El desafío es definir una acción colectiva a partir de un proyecto que puede ser individual en su origen.

( ii ) La movilización de recursos y el liderazgo: Es la movilización de recursos humanos, organizacionales y financieros necesarios para realizar el proyecto. Los actores buscan la legitimidad social del proyecto y su liderazgo, este último será más fuerte si es reconocido por la colectividad local y los actores externos. La movilización de recursos se desenvuelve en un contexto a veces conflictivo frente a los actores del poder político y económico.

( iii ) La pertenencia y la conciencia territorial: Los conflictos y confrontaciones intensifican el sentimiento de pertenencia de los actores y, eventualmente, de los ciudadanos hacia su territorio local. El sentimiento de pertenencia se transforma entonces en la conciencia de pertenecer a un territorio, lo que lleva a los actores a concertar y trabajar juntos, lo que favorece su empoderamiento.

Figura 1: El modelo de desarrollo por la iniciativa local



Fuente: Klein (2005)

Los actores y los ciudadanos ganan en asegurar una participación activa en la gestión y gobernanza de los proyectos, lo que permite un aprendizaje colectivo y construir una capacidad colectiva susceptible de favorecer el lanzamiento de nuevas iniciativas. La acumulación de experiencias favorece la construcción de una dinámica local sostenible en el tiempo.

#### 1.4 La iniciativa local y la lucha contra la pobreza

Los proyectos locales llevados adelante por los actores comunitarios tienen impacto en la creación de empleos, la reinserción de excluidos y la habilitación de servicios a los más necesitados, dejados de lado por el mercado y no cubiertos por el Estado. Los objetivos de las organizaciones comunitarias, partiendo de la lucha contra la pobreza, pueden ir hasta la producción de servicios específicos, lo que explica que estas organizaciones sean impulsadoras de innovaciones sociales importantes (Klein y Champagne, 2011; Bouchard, 2013), las cuales provocan un proceso de movilización alrededor de necesidades sociales no cubiertas o no tomada en cuenta por el sistema « convencional » (Klein y Harrisson, 2007; Klein, Laville y Moulaert, 2014). Así, los proyectos lanzados por los actores comunitarios se caracterizan por una dinámica colectiva y un fuerte enraizamiento en su medio.

Los trabajos sobre el desarrollo por la iniciativa local muestran los diversos elementos que contribuyen a movilizar la colectividad local a partir de un proyecto (Klein y Champagne, 2011). Algunos autores nos hablan de la emergencia de una nueva economía a partir de iniciativas locales de naturaleza comunitaria en los barrios empobrecidos. Estas iniciativas pueden inscribirse en el marco de un desarrollo territorial integrado (Moulaert y al., 2000; Moulaert, Demuyinck y Nussbaumer, 2004). En el caso de la experiencia quebequense, la intervención de organizaciones comunitarias (CDC, CDEC) juega un rol fundamental en la satisfacción de necesidades de las

capas más desfavorecidas del medio local. Ellas son subvencionadas por el gobierno de Quebec y por el gobierno federal, administradas por representantes locales, consagradas al desarrollo local y abiertas a colaboración estrecha con otros actores de la sociedad civil.

Los diversos proyectos que se inscriben en la lógica local y comunitaria abordan necesidades cuya satisfacción puede ser benéfica para el conjunto de la ciudad (Moulaert y al., 2010; Lemus y Barkin, 2013). En particular, cuando estos proyectos abordan la insuficiencia de comercios y servicios alimentarios, su impacto es mucho más notorio porque favorecen la proximidad social, el desarrollo de lazos sociales y la reinserción social (Morin y Rochefort, 2003).

### **1.5 La economía solidaria y el actor público**

Las organizaciones comunitarias de Montreal cuentan con un financiamiento estatal importante respecto de su presupuesto total. Podemos encontrar en los estudios empíricos de estas organizaciones, dos hipótesis sobre los efectos del financiamiento público : el compromiso y la transformación. Según la hipótesis del compromiso, el apoyo financiero del Estado podría influenciar el pase de una situación de autonomía a otra en la cual la organización comunitaria deviene institucionalizada y abandona sus objetivos (Comeau, 2002), lo que se suma al riesgo de la pérdida de legitimidad frente a ciertos sectores desfavorecidos que desconfían de las autoridades y las regulaciones estatales (Germain y col., 2004). La hipótesis de la transformación sostiene que la institucionalización de una organización no lleva necesariamente a su desnaturalización. Ella puede también transformar el marco institucional difundiendo así la acción innovadora al conjunto de la sociedad a través de políticas públicas (Klein, Laville y Moulaert, 2014).

## **2. Iniciativas de lucha contra la inseguridad alimentaria**

En los últimos 30 años, podemos encontrar una vasta diversidad de experiencias en iniciativas de lucha contra la pobreza orientadas hacia la inseguridad alimentaria, especialmente en los espacios urbanos de las ciudades del mundo desarrollado. Hemos escogido cinco ejemplos entre los más ilustrativos en referencia a la manera de hacer frente a los problemas de inseguridad alimentaria a partir de iniciativas locales animadas por organizaciones sin fines de lucro, con el concurso de intervenciones públicas y de operadores privados.

Caso 1: El supermercado cerrado en New Haven, Connecticut, Estados Unidos (Russell y Heidkamp, 2011; Yale News, 2011)

En 2010, la corporación Shaw's decidió dejar de operar 18 supermercados en el estado de Connecticut, Estados Unidos. Dieciséis fueron transferidos a otra cadena alimentaria, pero dos fueron cerrados. Uno de estos dos había sido el más grande supermercado de la ciudad de *New Haven*, cerca de la famosa *Yale University*. La *Greater Dwight Development Corporation* (GDDC), una organización sin fines de lucro de la ciudad de New Haven, movilizó a los ciudadanos con el fin de hacer frente a los efectos de ese cierre. Primero, una cooperativa de productos biológicos, *Elm City Market*, redujo el pago de afiliación con el fin de atraer a los residentes más afectados. Esto no produjo los resultados esperados, puesto que la oferta de productos biológicos no se adecuaba a las necesidades de la población de bajos recursos, sobre todo a causa del precio. Las organizaciones

de ayuda alimentaria aumentaron sus servicios. Una red de mercados de productores agrícolas, *Cityseed Farmer's Market*, reforzó su política de instalación de estos mercados itinerantes en los barrios menos pudientes. El alcalde de New Haven amplió el programa nutricional subvencionado para las escuelas. Sin embargo, pese a todas estas acciones, el impacto del cierre del supermercado Shaw's aún se hacía sentir. La GDDC continuó negociaciones con inversionistas privados para encontrar otra empresa dispuesta a reabrir el supermercado, a cambio de ciertos beneficios tributarios y subvenciones estatales. Lo logró trece meses después de la retirada de Shaw's, con la llegada de *Stop & Shop* y el mandato de mantener el formato de gran supermercado, además de contratar de preferencia la mayor parte de empleados de Shaw's aún en desempleo.

Caso 2: Gentrificación con justicia, una estrategia basada en la fe, Atlanta, Estados Unidos (Hankins y Walter, 2012; Kuhn, 2011)

En este caso, el iniciador es una comunidad religiosa de la ciudad de Atlanta, bajo la dirección del ministro Robert Lupton. Durante varios años desde 1970, esta comunidad había prestado servicios de apoyo social y caridad en los barrios pobres de Atlanta, en especial los barrios de Summerhill, East Lake y South Atlanta. Sin embargo, todos estos esfuerzos fueron vanos a causa de la situación económica de los residentes. Además, la construcción de grandes edificios de habitación-social, según Lupton, habían favorecido la concentración espacial de la pobreza, la devastación del paisaje urbano y la casi desaparición de la vida comunitaria. Después de más de una década de resultados desalentadores, Lupton y su comunidad en torno de la organización *Family Consultation Service* (FCS, después renombrada a *Focused Community Strategies*) decidió aplicar otra estrategia que ellos llamaron *Gentrificación con justicia*. El primer paso de esta estrategia fue la mudanza de Lupton y otros miembros de su iglesia hacia los barrios pobres con la misión de participar directamente en la revitalización del tejido comunitario a través de su aporte a la economía local. La FCS trabajó diversos ejes de intervención social : jóvenes, ancianos, revitalización física del barrio, alimentación, etc. Sobre este último punto, el sistema de ayuda alimentaria caritativo fue convertido en una cooperativa alimentaria (grupo de compras) donde los miembros de la comunidad deciden la compra de productos alimentarios y realizan las tareas pertinentes a fin de recibir el dinero en pago, descargar la mercadería y distribuir las canastas de alimentos.

500

Caso 3: Evolución de proyectos alimentarios hacia un modelo híbrido en Ontario, Canada (Eaton, 2007; FoodShare, 2014)

En 1994, la organización no gubernamental *Food Share* lanza un programa alimentario *Good Food Box* (GFB), un grupo de compras con el aporte de voluntarios de organizaciones comunitarias que centralizan la adquisición y distribución de productos alimentarios entre los sectores menos pudientes de la región de Niagara, Ontario. Al inicio, 47 familias son beneficiarias del GFB. Enseguida, las acciones son ampliadas y los beneficiarios se organizan en pequeñas cooperativas de consumo (puntos de entrega). Hoy, hay más de 4000 familias organizadas en 200 puntos de entrega. Cuando comenzó, el proyecto sólo contaba con subvenciones del gobierno provincial para estimular el consumo de producción local, pero algunos años después, estas subvenciones fueron drásticamente reducidas y el programa evolucionó hacia la formación de empresas de economía social para preparar y vender canastas de productos a personas que podían pagar un precio más elevado. Al mismo tiempo, el voluntariado fue reemplazado por empleos con una perspectiva de inserción o reinserción en el mercado de trabajo en los barrios más pobres. Paralelamente, otras canastas GFB con una diversidad de productos a bajo precio son vendidas a los menos pudientes

organizados en 200 pequeñas cooperativas con una veintena de miembros cada una. Entonces, un proyecto comunitario se convirtió en un proyecto híbrido que se desenvuelve en el mercado y conserva además un componente social y solidario.

Caso 4: Un supermercado en una asociación público-privada instalado en un desierto alimentario en Michigan, Estados Unidos (Sadler, Gilliland y Arku, 2013; EDA Michigan, 2014)

Este caso concierne el supermercado *Witherbee's Market* que abre sus puertas en el 2010. Se trata de un proyecto realizado por una asociación público-privada sostenida por organizaciones sin fines de lucro, interesadas en la instalación de un recurso alimentario de « canasta completa » en el centro histórico de la ciudad de Flint, en Michigan. Esta ciudad había sido afectada por la disminución de empleos en la industria automotriz en los años noventa, y se quería hacer frente a un desierto alimentario en el centro de la ciudad. Desde la desaparición del supermercado *Farah Brothers Supermarket* a causa de un incendio en 1999, el centro histórico no tenía ningún recurso alimentario de « canasta completa », lo que afectaba a los residentes. *Witherbee's Market*, una empresa privada ha recibido tres préstamos EDA (*Economic Development Administration*) de la corporación de desarrollo local de la municipalidad de Flint. El préstamo EDA es un capital flexible para pequeñas empresas orientado a estimular el desarrollo local y la creación de empleos. Además, el *Witherbee's Market* obtuvo una deducción de impuestos gracias a su participación en el proceso de revitalización comercial y la recuperación de un terreno urbano contaminado.

Caso 5: Los mercados de productores alimentarios locales en Cardiff, Reino Unido (Jones, Comfort y Hillier, 2004; Fairchild y Morgan, 2006; RCMA, 2014)

501

Este quinto caso ha tenido lugar en Cardiff, la ciudad más grande en el País de Gales (Reino Unido). Se trata de una iniciativa interesante, concebida para integrar un medio agrícola con la comunidad local. El mercado comunitario *Riverside Association* (RCMA, por sus siglas en inglés) fue creado en 1998 para responder a los problemas de alimentación, salud y nutrición de los residentes de un barrio empobrecido de la ciudad. Al inicio, un mercado de productores ofrecía mensualmente frutas y legumbres de procedencia local, con otros servicios tales como talleres sobre sana alimentación, mercadillos itinerantes de frutas en las escuelas y proyectos de jardines familiares. En 2008, esta iniciativa comunitaria se convierte formalmente en una empresa de economía social, la *RCMA Social Enterprise Ltd.* Hoy, hay tres mercados comunitarios (Riverside, Rhiwbina y Roath) donde los agricultores y productores de víveres venden sus productos directamente a los consumidores, tres días por semana. Hay también un servicio que se ofrece a los minoristas locales. La organización gestiona igualmente un jardín comunitario y realiza proyectos de difusión de buenos hábitos alimentarios entre las escuelas de las zonas de Riverside, Canton y Grangetown de Cardiff.

### 3. La intervención de la ong *parole d'exclus* en montrealnorte

Hay dos zonas donde la ONG *Parole d'ExcluEs* está desarrollando actividades de intervención social en el distrito de Montreal-Norte, entre ellas diversos proyectos habitacionales, socioculturales, tecnológicos y alimentarios. Las cifras socioeconómicas de las dos zonas en las que interviene está

ONG (Pelletier y Lapierre) se muestran en el cuadro 1. Estas dos zonas forman parte de territorios afectados por el fenómeno de la desertificación alimentaria y se encuentran entre los veinticinco sectores censales más desfavorecidos de la aglomeración de Montreal, según los datos del censo de 2011 y la encuesta de hogares de 2010<sup>1</sup>.

Cuadro 1: Perfil socioeconómico de los dos sectores objetivo

<b>2011</b>	Total Población	Total Familias	Población de bajos ingresos	Tasa de desempleo	Familias Mono parentales	Inmigrante reciente	Baja escolaridad
Montreal-Norte	83877	21185	32,4%	14,1%	28,8%	9,3%	24,6%
Barrio Pelletier	6527	1655	33,4%	15,3%	33,8%	8,2%	24,7%
Barrio Lapierre	3957	1005	44,8%	17,9%	38,8%	15,8%	29,6%
RMR Montreal	3824221	1034500	17,9%	7,7%	18,3%	5,0%	12,4%

<b>2006</b>	Total Población	Total Familias	Población de bajos ingresos	Tasa de desempleo	Familias Mono parentales	Inmigrante reciente	Baja escolaridad
Montreal-Norte	83911	21990	29,0%	12,5%	28,7%	7,8%	26,5%
Barrio Pelletier	6430	1715	31,1%	13,1%	35,0%	8,6%	23,1%
Barrio Lapierre	4207	1115	41,9%	19,3%	37,2%	9,9%	37,5%
RMR Montreal	3635575	994965	16,1%	6,9%	18,1%	4,5%	14,3%

Fuente: Statistique Canada (2014); nuestra elaboración

En la aglomeración hubo 509 sectores censales en 2011. -11

Para una mejor caracterización de las zonas objetivo de nuestra investigación, utilizaremos sobre todo ciertos indicadores ya identificados en trabajos precedentes (Hatfield, 1997; Pampalon y col., 2009; Apparicio y col., 2009) como reveladores de una situación potencial de vulnerabilidad en el aspecto alimentario :

- La monoparentalidad (% hogares con mujer monoparental)
- La pérdida potencial de autonomía (% ancianos de 65 años y más)
- El aislamiento (% hogares con una sola persona)
- La pertenencia a una minoría étnica (% minoría visible)

- La inmigración no integrada (% inmigración reciente)
- El desempleo (% sin empleo, activos en la búsqueda de un empleo)
- La débil escolaridad (% 25 años y más sin diploma escolar)
- Los bajos ingresos (% bajo ingreso después de impuestos)

### **3.1 Parole d'exclues: una innovación en la lucha contra la pobreza y la exclusion**

El proyecto *Parole d'ExcluEs* (Palabra de excluidos) emana de un grupo fundador compuesto por personas con gran experiencia en práctica social agrupadas con el fin de participar en la lucha contra la pobreza, la exclusión social y la movilización ciudadana. Como una organización sin fines de lucro, nace el 7 de febrero de 2006 por la voluntad de representantes comunitarios y del medio universitario (*Parole d'ExcluEs*, 2015).

Cuatro elementos componen el modelo de acción local que *Parole d'ExcluEs* pone a disposición de los residentes en los territorios de intervención (Fontan y col., 2010):

- 1 Desarrollar de una oferta de viviendas de calidad en alquiler a precio módico. La alianza entre *Parole d'ExcluEs* y la SHAPEM (Sociedad de Habitación Popular del Este de Montreal) permite a personas pobres o excluidas del sistema de habitación social, acceder a viviendas comunitarias de calidad, a un costo razonable y con respeto a su dignidad. Se reduce el gasto por alquiler como primer paso para mejorar la situación económica y calidad de vida de estas personas.
- 2 Poner a disposición de los residentes del sector, un local comunitario que ubicado en uno de los inmuebles de la SHAPEM, está al servicio de todo aquel que lo requiera
- 3 Implantar un sistema de intercambio local de servicios denominado *L'Accorderie*, un banco de tiempos que contabiliza los servicios dados (oferta) y recibidos (demanda) con una "moneda" social horaria. Una hora de servicio prestado equivale a una hora de servicio recibido, sea cual fuere la naturaleza del servicio. Lo que se "cobra" en un servicio prestado puede usarse para "pagar" un servicio recibido. Puede haber intercambios individuales y también colectivos. Estos últimos permiten proyectos colectivos como los grupos de compra o el sistema de crédito solidario, entre otros.
- 4 Convocar al medio universitario en los procesos de intervención social con la participación de investigadores agrupados en la plataforma de recursos denominada "Incubadora Universitaria -Parole d'ExcluEs (IUPE)". Se interviene en la coproducción de conocimientos y su sistematización, en labores de seguimiento, estudios de factibilidad, etc.

### **3.2 El grupo de compras colectivas**

Entre las actividades alimentarias, desde 2011 se promueve un grupo de compras que hoy atiende alrededor de 50 familias una vez al mes. Esta exitosa iniciativa llevada a efecto por la ONG *Parole de ExcluEs* y el sistema de *l'Accorderie* (intercambio de servicios bajo el concepto de banco de tiempos), ha llevado a definir junto con la comunidad, un proyecto de cooperativa de distribución alimentaria mayorista.

El grupo de compras consiste en participantes (familias) que definen juntas sus necesidades de adquisición de alimentos y preparan en conjunto un pedido de víveres a uno o varios proveedores mayoristas. Se aprovecha la escala para lograr menores precios unitarios, además de hacer valer otras opciones como escoger el carácter local de los productos, su procedencia deseada (productos étnicos), características como ser de tipo biológico, de comercio justo, etc. Las tareas se comparten entre los miembros del grupo participando todos de *l'Accorderie*. Unos se asignan directamente a las tareas de preparar el pedido, recoger el dinero, descargar la mercadería y distribuir las canastas según el pedido de cada participante. Otros brindan servicios diferentes en *l'Accorderie*, les "pagan" con tiempo y luego ese tiempo lo usan para "pagar" lo que otros dieron en las tareas del grupo de compras.

El grupo de compras colectivas cuenta con un presupuesto que proviene en gran parte del aporte de fundaciones privadas. Las canastas alimentarias son pagadas en su integridad por cada uno de los participantes, con un gasto menor hasta en un 30% sobre los precios de esos mismos productos en el supermercado más cercano. También se autogeneran ingresos con la venta de productos excedentarios (siempre se comandan con un margen de exceso) en una suerte de mercado comunitario permanente entre una comanda y otra. Para la dotación de infraestructura (anaqueles, utensilios y refrigeración industrial) se contó con financiamiento de una entidad del gobierno de la provincia de Quebec (Centro Local de Desarrollo – CLD), que no implicó la participación de dicha entidad en la gestión del proyecto, sino sólo la rendición de cuentas (uso de recursos para adquisición de lo indicado). La gobernanza del grupo de compras colectivas está basada en el empoderamiento de los miembros de la misma comunidad, actores y beneficiarios de la iniciativa.

### 3.3 El proyecto de cooperativa mayorista alimentaria

El proyecto de cooperativa de distribución alimentaria mayorista pretende ser una etapa superior del grupo de compras, convirtiéndose en una suerte de proveedor principal de los diversos grupos de compras comunitarios existentes en Montreal. Además, ser la primera opción de abastecimiento para otras iniciativas alimentarias e instituciones que animan el mundo comunitario de Montreal, más allá del territorio original de Montreal-Norte y los dos barrios intervenidos inicialmente.

El financiamiento del proyecto es similar al que se tuvo con el grupo de compras colectivas, pero a una escala mucho mayor. Tendrá un enfoque progresivo, creciendo poco a poco conforme se incorporen como clientes (socios) de la cooperativa a otras iniciativas alimentarias a las que proveerán de productos alimenticios.

## Conclusiones

El fenómeno de la inseguridad alimentaria ligado a la pobreza en los países desarrollados parece un poco alejado de los "verdaderos" problemas que afectan vastos territorios de nuestro planeta, especialmente en los países subdesarrollados. Sin embargo, existe realmente en donde el resto del mundo sólo parece ver opulencia y riqueza. La inseguridad alimentaria, sea en los países "ricos", sea en los países "pobres", es un problema humano muy importante que exige una mejor comprensión científica así que la búsqueda de soluciones. Nuestro objetivo es de contribuir a la producción de conocimientos que nos lleven a mejorar las estrategias y las decisiones que toman los actores sociales, las autoridades y los dirigentes para combatir este flagelo. Estudiamos el



problema de la pobreza en el contexto de una ciudad como Montreal. Nuestro objetivo es analizar la dinámica de la lucha contra la pobreza a partir del rol que juega la acción comunitaria en el sector alimentario, donde la inseguridad alimentaria se combina con diversos factores que provocan el empobrecimiento de las colectividades.

En esta línea de investigación, un elemento central es el estudio del lugar que ocupan los beneficiarios directos, es decir los menos pudientes, en relación a las medidas y a los programas orientados a combatir la pobreza alimentaria, en especial las iniciativas comunitarias o de economía social para reducir los efectos de la desertificación alimentaria.

El fenómeno de la inseguridad alimentaria, fuertemente ligado a la estructura comercial y a la dinámica de localización del comercio minorista en medio urbano, ha provocado la intervención de actores de diverso tipo, tales como grupos comunitarios, reagrupamientos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales, entidades públicas, etc. Esta intervención apunta a menuda al ambiente de los consumidores, puesto que los factores contextuales y la disponibilidad de comercios pertinentes influyen en la selección de opciones alimentarias.

Así, hay dos tipos de organizaciones en relación a la ayuda alimentaria, dos tipos que se inscriben en dos enfoques diferentes : unos prefieren actuar bajo una lógica caritativa y de corto plazo que tiene como objetivo al individuo; otros prefieren abordar el desafío de elaborar soluciones colectivas más permanente con iniciativas de mediano y largo plazo. En el primer caso, podemos encontrar acciones tales como la ayuda alimentaria que consiste en la entrega de paquetes alimenticios que las familias solicitan eventualmente (urgencia) y otras que se entregan de manera recurrente (periódica). En el segundo caso, debemos resaltar las iniciativas que incitan a la implicación de los beneficiarios y la acción comunitaria; comedores populares, grupos de compra comunitarios, talleres de cocina y economía familiar, jardines colectivos, grupos de agricultura urbana, cooperativas de consumo, café-restaurantes populares, mercados cooperativos, etc. Es este segundo tipo que nos interesa particularmente.

## Bibliografía

Apparicio, Philippe, Anne-Marie Seguin, Éric Robitaille y Patrick Herjean. 2009. *Le repérage des zones de concentration de la pauvreté á Montreal: l'identification des micro, méso y macro zones de pauvreté*. INRS Centre Urbanisation, Culture y Société, Montreal.  
[http://www.ucs.inrs.ca/sites/default/files/inedit2008\\_09.pdf](http://www.ucs.inrs.ca/sites/default/files/inedit2008_09.pdf)

Consultado el 1 marzo 2013

Bedore, Melanie. 2013. *Geographies of capital formation and rescaling: A historical-geographical approach to the food desert problem*. *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, vol. 57, no 2, pp. 133– 153  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1541-0064.2012.00454.x/full> Consultado el 14 febrero 2014

Bertrand, Lise, Judith Gaudet, Caroline Marier y Amélie Lacroix. 2013. *Bilan d'implantation du programme soutien au développement de la sécurité alimentaire dans la région de Montreal 2008-2012*. Direction de Santé Publique de Montreal. 44 p. En línea. [http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx\\_assmpublications/978-2-89673-222-7.pdf](http://publications.santemontreal.qc.ca/uploads/tx_assmpublications/978-2-89673-222-7.pdf) Consultado el 9 abril 2014.

Bouchard, Marie. (dir.) 2013. *Innovation in the Social Economy. The Quebec Experience*. Toronto, University of Toronto Press.

Comeau, Yvan y Daniel Turcotte. 2002. Les effets du financement étatique sur les associations. *Lien social y politiques*, no 48, automne. Paris, p. 67-77. En línea.  
<http://www.erudit.org/revue/LSP/2002/v/n48/007892ar.html>

Consultado el 1 marzo 2013.

Cummins, Steven y Sally Macintyre. 2002. 'Food deserts'---evidence and assumption in health policy making. *BMJ*, no 325, août, p. 436–438. En línea.  
<http://www.bmj.com/content/325/7361/436>

Consultado el 22 febrero 2013.

Desse, René-Paul. 1999. La mobilité des Consommateurs y les nouveaux espaces commerciaux. *Espace, Populations, Sociétés*, vol. 17, no 2, p. 281–289. En línea  
[http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/espos\\_0755-7809\\_1999\\_num\\_17\\_2\\_1891](http://www.persee.fr/web/revues/home/prescript/article/espos_0755-7809_1999_num_17_2_1891)

Consultado el 1 marzo 2013

Eaton, Emily. 2008. From feeding the locals to selling the locale: Adapting local sustainable food projects in Niagara to neocommunitarianism and neoliberalism. *GeoForum*, vol. 39, no. 2, march, pp. 994-1006. En línea. <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0016718507001704#>  
Consultado el 24 febrero 2014

EDA Michigan. 2014. U.S. Economic Development Administration. Site web.  
<http://eda.gov/resources/economic-development-directory/states/mi.htm>

Consultado el 5 mayo 2014

Eckert, Jeanette y Sujata Shetty. 2011. Food systems, planning and quantifying access: Using GIS to plan for food retail. *Applied Geography*, vol. 31, no 4, octubre, p. 1216–1223. En línea  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0143622811000129>

Consultado el 25 marzo 2013

Fairchild, Ruth y Maria Morgan. 2006. Delivering multidisciplinary public health in action – the Cardiff Food Strategy case study. *Public Health Nutrition*, vol. 10, no. 1, pp. 42-48. En línea. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/pubmed/17212841>

Consultado el 5 mayo 2014

Fontan, Jean-Marc, Juan-Luis Klein y Diane-Gabrielle Tremblay. 2005. *Innovation socioterritoriale y reconversion économique: Le cas de Montreal*. Editions L'Harmattan. Paris, 171 p.

Fontan, Jean-Marc, Patricio Rodríguez y Vincent van Schendel. 2010. Parole d'excluEs, une approche innovante en matière de lutte contre l'exclusion sociale y la pauvreté. *Revue Vie Économique*, vol. 1, no. 4, mai 2010. En ligne

[http://www.eve.coop/mw-contenu/revues/5/43/RVE\\_vol1\\_no4\\_Fontan\\_et\\_al\\_corrigezf.pdf](http://www.eve.coop/mw-contenu/revues/5/43/RVE_vol1_no4_Fontan_et_al_corrigezf.pdf)

FoodShare. 2014. *FoodShare Toronto: A non-profit community organization*. Site web <http://www.foodshare.net/good-food-box> Consultado el 4 mayo 2014

Germain, Annick, Richard Morin y Gilles Sénécal. 2004. *L'évolution Du Mouvement Associatif Montrealais : Un Retour Au Territoire Programmé Par l'État ?* Lien Social y Politiques, no 52, Automne, p. 129–138. En línea.

<http://www.erudit.org/revue/LSP/2004/v/n52/010595ar.html?vue=resume>

Consultado el 1 marzo 2013.

Guy, Cliff, Graham Clarke y Heather Eyre. 2004. *Food retail change and the growth of food deserts: a case study of Cardiff*. *International Journal of Retail & Distribution Management*, vol. 32, no 2, febrero, p. 72–88. En línea.

<http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?articleid=857455&show=abstract>

507

Consultado el 22 febrero 2013

Hankins, Catherine y AndyWalter. 2012. *Gentrification with Justice: An Urban Ministry Collective and the Practice of Place-making in Atlanta's Inner-city Neighbourhoods*. *Urban Studies*, vol. 49, no. 7, pp. 1507-1526

<http://usj.sagepub.com/content/49/7/1507>

Consultado el 26 marzo 2014

Hatfield, Michael. 1997. *Concentration de la pauvreté y de la détresse dans les quartiers urbains du Canada*. Rapport de recherche W-97-1F. Direction générale de la recherche appliquée, développement des ressources humaines Canada, Hull.

Jones, Peter, Daphne Comfort y David Hillier. 2004. A case study of local food and its routes to market in the UK. *British Food Journal*, vol. 106, no. 4, pp. 328-335. En línea

<http://www.emeraldinsight.com/0007-070X.htm>

Consultado el 5 mayo 2014

Klein, Juan-Luis y Denis Harrisson (2007) (Dir.) *L'innovation sociale*. Quebec, Qc, Presses de l'Université du Quebec, 482 p.

Klein, Juan-Luis y Pierre-André Tremblay. 2013. The Social Economy: A Springboard for Local Development Projects? In *Innovation in the Social Economy. The Quebec Experience*, sous la direction de Marie Bouchard. University of Toronto Press, chapter 8.

Klein, Juan-Luis, Jean-Louis Laville y Frank Moulaert. 2014. *L'innovation sociale: repères introductifs*. Société d'éditions Recherches y synthèses (Érés), Toulouse, France

Klein, Juan-Luis. 2005. Iniciativa local y desarrollo. *Revista latinoamericana de estudios urbanos y regionales EURE*. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago, vol. XXXI, no 94, pp. 25-39

Klein, Juan-Luis, Dario Enriquez y Reina Vega. 2011. La cohesión social y la seguridad ciudadana : un enfoque global. *Estudios sociales contemporaneos*, no 4, pp.13-34 <http://www.imesc.com.ar/articulos/0401-TEXT.pdf>

Consultado el 3 abril 2014

Klein, Juan-Luis y Christine Champagne. 2011 (Dir.). *Initiatives locales y lutte contre la pauvreté y l'exclusion*. Presses de l'Université du Québec (PUQ). Sainte-Foy, 352 p.

Kuhn, Josef. 2011. Urban Activist And Author Relates Problems with Charity Work. *Huffington Post*. Web journal. En línea [http://http://www.huffingtonpost.com/2011/10/12/robert-lupton-toxic-charity\\_n\\_1007751.html](http://http://www.huffingtonpost.com/2011/10/12/robert-lupton-toxic-charity_n_1007751.html) Consultado el 3 abril 2014

Lavoie, Jean-Pierre, Damaris Rose, Victoria Burns y Véronique Covanti. 2011. La *gentrification* de La Petite-Patrie. Quelle place y quel pouvoir pour les aînés ? *Diversité urbaine*, vol. 11, no 1, 2011, p. 59-80. En línea.

<http://id.erudit.org/iderudit/1007744ar>

Consultado el 18 julio 2014

Lemus, Blanca y David Barkin. 2013. Rethinking the Social and Solidarity Economy in Light of Community Practice. Communication préparée pour la *Conférence UNRISD: Potential and Limits of Social and Solidarity Economy*, 6–8 mai 2013, Geneva, Suisse

Madoré, Francois. 2001. Les pratiques d'achat dans la ville contemporaine: mobilités y appartenances territoriales. *Annales De La Recherche Urbaine*, no 90, p. 58–66. En línea

<http://cat.inist.fr/?aModele=afficheN&cpsidt=14213288>

Consultado el 6 abril 2013

Malassis, Louis. 1994. *Nourris les Hommes*. Flammarion. Dominos, Paris, 126 p.

MAPAQ, 2013. Bottin statistique de l'alimentation. Ministère de l'Agriculture, des Pêcheries y de l'Alimentation du Québec. Direction générale des politiques agroalimentaires.

Moulaert, Frank, Christophe Demazière, Jean-Cédric Delvainquière, Pavlvs Delladetsima, Arantxa Rodriguez, Serena Vicari y Marian Martinez. 2000. *Globalisation and Integrated Area Development in European Cities*. Oxford University Press, 176 p.

Moulaert, Frank, Hilde Demuynck y Jacques Nussbaumer. 2004. Urban renaissance: from physical beautification to social empowerment. *City*, vol. 8, no. 2, pp. 229-235. En línea

<http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/1360481042000242175>

Consultado el 18 julio 2014

Moulaert, Frank, Erik Swyngedouw, Flavia Martinelli y Sara Gonzalez. 2010. *Can Neighbourhoods Save the City? Community Development and Social Innovation*. London, Routledge, 248 p.

Nayga, Rodolfo M. y Zy Weinberg. 1999. *Supermarket access in the inner cities*. *Journal of Retailing and Consumer Services*, vol. 6, no 3, p. 141–145.

<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0969698998000290>

Consultado el 22 febrero 2013

Pampalon, Robert, Denis Hamel, Phillippe Gamache y Guy Raymond. 2009. Un indice de défavorisation pour la planification de la santé au Canada. *Maladies Chroniques au Canada*, vol. 29, no. 4, pp. 199-213. En línea.

[http://www.phac-aspc.gc.ca/publicat/cdic-mcbc/29-4/pdf/CDIC\\_MCC\\_Vol29\\_4\\_ar\\_05-fra.pdf](http://www.phac-aspc.gc.ca/publicat/cdic-mcbc/29-4/pdf/CDIC_MCC_Vol29_4_ar_05-fra.pdf)

Consultado el 24 julio 2014

Parole d'ExcluEs. 2015. Site web. Lucha contra la pobreza y la exclusion social por la movilizaciòn ciudadana

<http://parole-dexclues.ca/qui-sommes-nous/historique>

Pillon, Alexandre. 2011. *Le système alimentaire: un levier de développement durable pour les territoires sous influence urbaine*. AgroParisTech Centre de Clermont-Ferrand. Rapport de thèse professionnelle rédigé suite à la mission en alternance auprès de l'Agence d'urbanisme pour le développement de l'agglomération lyonnaise. En línea.

<http://www.urbalyon.org/D-3053>

Consultado el 11 abril 2014

Ploeg, Michele Ver. 2009. *Access to Affordable and Nutritious Food: Measuring and Understanding Food Deserts and Their Consequences*. United States Departement of Agriculture (USDA). Economie Research Service (ERS). Report to Congress. Diane Publishing, 160 p.

[http://www.ers.usda.gov/media/242675/ap036\\_1\\_.pdf](http://www.ers.usda.gov/media/242675/ap036_1_.pdf)

Consultado el 7 febrero 2013

Raine, Kim. 2005. Les déterminants de la saine alimentation au Canada. *Revue canadienne de santé publique*, vol. 96, no. 3, juillet-août 2005, pp. 8-15. En línea

<http://journal.cpha.ca/index.php/cjph/article/view/1509/1698>

Consultado el 11 abril 2014

Rastoin, Jean-Louis y Gérard Gherzi. 2010. *Le système alimentaire mondial: concepts y méthodes, analyses y dynamiques*. Editions Quae, 565 p.

Reardon, Thomas y C. Peter Timmer. 2012. *The Economics of the Food System Revolution*. Annual Review of Resource Economics, vol. 4, no 1, p. 225-264. En línea

<http://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev.resource.050708.144147>

Consultado el 21 febrero 2013

Recoquillon, Charlotte. 2014. Néolibéralisation y (in)justice spatiale : Le cas de la *gentrification* de Harlem. *JS-SJ Justice spatiale-Spatial justice*, vol. 1, no. 6. En línea

<http://www.jssj.org/article/neoliberalisation-et-injustice-spatiale-le-cas-de-la-gentrification-de-harlem>

Consultado el 22 octubre 2014

Reisig, Vmt y A. Hobbiss. 2000. *Food deserts and how to tackle them: a study of one city's approach.* Health Education Journal, vol. 59, no 2, p. 137-149. En línea

<http://hej.sagepub.com/content/59/2/137>

Consultado el 22 febrero 2013

RCMA. 2014. *Riverside Community Market Association*. Local Food Farmer Market. RCMA Social Enterprise Limited, Cardiff. Site web

<http://www.riversidemarket.org.uk/about.aspx>

Consultado el 5 mayo 2014

Russell, Scott E. y C. Patrick Heidkamp. 2011. Food desertification: The loss of a major supermarket in New Haven, Connecticut. *Applied Geography*, vol. 31, pp. 1197-1209. En línea  
<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0143622811000117>

Consultado el 14 febrero 2014

Sadler, Richard, Jason Gilliland y Godwin Arku. 2013. Community development and the influence of new food retail sources on the price and availability of nutritious food. *Journal of Urban Affairs*, vol. 35, no. 4, pp. 471-491. En línea  
<http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-9906.2012.00624.x/pdf>

Consultado el 14 febrero 2014

Shaw, Hillary J. 2006. Food Deserts: towards the development of a classification. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, vol. 88, no 2, p. 231-247 <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.0435-3684.2006.00217.x/abstract> Consultado el 23 janvier 2013

Sparks, Andrea, Neil Bania y Laura Leete. 2009. *Finding Food Deserts: Methodology and Measurement of Food Access in Portland, Oregon*. National Poverty Center/USDA Economic Research Service, Washington DC  
[http://www.npc.umich.edu/news/events/food-access/sparks\\_et\\_al.pdf](http://www.npc.umich.edu/news/events/food-access/sparks_et_al.pdf)

Consultado el 25 marzo 2013

Sullivan, Daniel. 2014. From Food Desert to Food Mirage: Race, Social Class, and Food Shopping in a Gentrifying Neighborhood. *Advances in Applied Sociology*, vol. 4, no. 1, p. 30-35. En línea.  
<http://dx.doi.org/10.4236/aasoci.2014.41006>

510

Consultado el 11 junio 2014

Statistiques Canada. 2014. Recensement 2006 y 2011. Enquête de ménages 2010. Site web  
<http://www.statcan.gc.ca/start-debut-fra.html>

Tannier, Cécile. 2003. *Trois modèles pour mieux comprendre la localisation des commerces de détail en milieu urbain*. *L'Espace géographique*, vol. 32, no 3, Paris, p. 224-238  
[http://www.cairn.info/article.php?ID\\_ARTICLE=EG\\_323\\_0224](http://www.cairn.info/article.php?ID_ARTICLE=EG_323_0224)

Consultado el 1 marzo 2013

Yale News. 2011. *Stop & Shop opens*, by Danny Serna. Journal web, 15 abril 2011. En línea  
<http://yaledailynews.com/blog/2011/04/15/stop-shop-opens/>

Consultado el 4 mayo 2014

# **La gestión del trabajo en organizaciones de la economía social: motivación y subjetividad politizada por las prácticas cooperativas**

## **Rodolfo Bautista Frizza**

Profesor de Filosofía y Ciencias de la Educación; Diplomado en Gestión General;

Magíster en Administración de Empresas.

COOPI - Cooperativa Integral Regional de Provisión de Servicios Públicos, Vivienda y Consumo Ltda. Subgerente General.

Correo electrónico: rodolfofrizza@gmail.com

Eje temático: El mundo del trabajo en el post-neo liberalismo

## **Resumen**

En las cooperativas prestadoras de servicios públicos, los trabajadores se vinculan por una doble condición: la de asociados, compartiendo la integración como cualquier miembro del cuerpo social, y la de proveedores de fuerza laboral, estableciendo una relación de dependencia con el colectivo propietario del que ellos forman parte.

Indagar la subjetividad de los asociados – trabajadores revela particularidades del modelo de gestión, que llevan a interrogarse acerca de si las cooperativas son promotoras de cooperativistas, poniendo en análisis posicionamientos frente al cooperativismo:

¿Se forman cooperativistas comprometidos con la comunidad, protagonistas colectivos de cambios, que crean bases alternativas para la construcción de una sociedad más justa, equitativa y solidaria? La clave está en la visión del cooperativismo al que se adhiere, asume, actúa y por lo tanto se construye en la práctica de la cooperación en estas organizaciones de la economía social y solidaria.

511

## **Palabras claves**

Cooperativismo. Gestión del Trabajo. Subjetividad. Asociados – Trabajadores.

## **Introducción**

El interrogante acerca de la doble condición de “asociados – trabajadores”, en las cooperativas prestadoras de servicios públicos, es orientador del trabajo de investigación que supone esta ponencia. La inquietud fundante estuvo vinculada con el tipo de subjetividad que genera esta doble condición y con las influencias que tienen las prácticas laborales en actores cooperativos. La visión del cooperativismo al que adscriben las organizaciones cuestiona los modos de relación al interior de las cooperativas y la vinculación que promueve con la sociedad.

## **El problema y sus interrogantes**

La administración tiene por objeto a las organizaciones. Recortando el campo de estudio, encuentra un importante elemento de análisis y aplicación en la gestión de los recursos para lograr el fin que se proponen.

Las cooperativas de usuarios se diferencian claramente de las cooperativas de trabajo. En estas últimas, los propios trabajadores son gestores de su trabajo en su propio beneficio. En las de usuarios, los trabajadores son asalariados, pero esta relación de dependencia supone un rasgo particular. No gestionan su trabajo en pos de su propio beneficio, como en las cooperativas de trabajo. No ponen en juego su fuerza laboral en pos de las ganancias de un dueño, como en las empresas del capital lucrativo. Los trabajadores asalariados, mayoritariamente, asociados de las cooperativas de usuarios, trabajan en razón del logro de objetivos y fines de estas organizaciones que benefician a las comunidades a las que generalmente pertenecen.

La motivación es un elemento esencial de la gestión del trabajo dentro de las organizaciones. Es una dimensión clave en el desempeño personal y colectivo de los trabajadores que requiere de prácticas adecuadas a cada tipo de organización.

El **problema central** se identificó de la siguiente manera:

- *¿Cuáles son las modalidades de gestión del trabajo, en general y de la motivación en particular, en las cooperativas prestadoras de servicios públicos?*

De este problema central surgieron **interrogantes específicos**:

1. *¿Las características propias que definen a las organizaciones cooperativas, influyen en una motivación particular y específica de los trabajadores de este tipo de organizaciones?*
2. *¿Qué problemas plantea a la administración estratégica de estas organizaciones la motivación de los trabajadores, en orden a que la gestión del trabajo, sea compatible con los principios y valores cooperativos?*
3. *¿Cuáles son los rasgos distintivos que adquiere la identificación del trabajador en relación con el ideario cooperativo?*
4. *¿Cuáles son, desde la percepción de los trabajadores y desde el área funcional de la gestión del trabajo, las prácticas organizacionales adecuadas para la producción del sentido de pertenencia a la organización y al movimiento cooperativo?*

## **Marco teórico**

### **a. Identidad del cooperativismo**

El movimiento cooperativo, tal como hoy se lo conoce, surge en la primera mitad del siglo XIX en Inglaterra, en el contexto de la revolución industrial. Fue un mecanismo de defensa de la clase trabajadora frente al deterioro creciente de las condiciones materiales de vida a la que era sometida por el capitalismo industrial. En contrapartida se indujeron formas organizativas, contra hegemónicas, tales como el sindicalismo, el cooperativismo, y el socialismo.

Hacia fines del siglo XVIII y principios del siglo XIX, la situación económica y social de los trabajadores del campo y la ciudad, por los problemas de infra consumo, de producción artesanal no competitiva, de usura, etc., desencadenó la concreción de iniciativas cooperativas o de reforma social. Los denominados socialistas utópicos, entre ellos, Owen y Fourier, considerados los padres del movimiento cooperativo, fundamentaban teóricamente la necesidad de construir comunidades o colonias cooperativas que se constituyeran en organizaciones sociales antagónicas al naciente orden social capitalista. William Thompson, un utilitarista, impulsaba un movimiento cooperativo más radical y de carácter obrerista. Según él, los sindicatos serían los que debían establecer el sistema de cooperativas que compitieran con el sistema capitalista hasta acabarlo. En conclusión, pugnaba por un nuevo orden social, en el cual la dirección de la industria, pasara a manos de los propios obreros.

Las primeras experiencias cooperativas en la Argentina se ubican en las últimas décadas del siglo XIX. El Estado se construía sobre la base de la consolidación de una alianza social integrada



por grupos de terratenientes. Los latifundistas de la región pampeana orientaron la producción agropecuaria, para insertar la economía argentina en el mercado mundial, como proveedora de alimentos y materia prima a las potencias industriales europeas. Es lo que hasta hoy se denomina el modelo agro – exportador. Las transformaciones económicas requieren la entrada masiva de cientos de miles de inmigrantes procedentes de todo el mundo que llegaban en busca de trabajo. Los inmigrantes aportaron tradiciones y formas de organización, que introducían ideas de solidaridad y cooperación, a través de elementos de interacción grupal, regional, de oficios o actividades. Estas tradiciones fueron el sustento de las formas mutuales de asociación, antecedentes de la creación de los gremios modernos y las cooperativas. Las cooperativas corresponden a dos tipos de experiencias diferentes, que se corresponden con las producciones teóricas relacionadas con el cooperativismo. Un grupo fue creado por sectores obreros con el fin de liberarse de la explotación capitalista o, por lo menos, atenuar los efectos de la misma. Estas seguían las inspiraciones originales de los socialistas utópicos, y en el caso argentino, de Juan B. Justo y otros impulsores que llegaron en el proceso inmigratorio. Otro grupo de entidades fueron promovidas por integrantes de las capas medias y la pequeña y mediana burguesía nacional, para poder desarrollar su actividad comercial o industrial, enfrentando a las grandes empresas monopólicas y la banca extranjera.

Sobre la base de las dos experiencias mencionadas, Floreal Gorini, pensador y actor destacado del movimiento cooperativo argentino, reflexionaba, sobre el concepto de cooperativismo, en una entrevista con Catena, publicada en la revista Idelcoop en el año 2003. Respondía al interrogante sobre si las interpretaciones teóricas de las que surgen los dos tipos básicos de experiencias, una es cooperativista y la otra no. A propósito de esta pregunta respondía: “El tema central aquí pasa por preguntarse en cada caso qué es lo que se desea hacer con el cooperativismo. ¿A qué fines se quiere servir con él y hasta dónde se quiere llegar? Eso es lo primero. Porque hay dos formas de cooperativismo. Una sirve sólo para resolver un problema concreto de una comunidad... muy útil, valiosa para ese grupo, pero sin trascendencia general. Sirve al interés concreto e inmediato de ese lugar. La otra forma es la de un cooperativismo que aspira a ser motor de la transformación social, que reconoce que su esencia es socialista y por eso, además de organizarse para la solución de un problema concreto, se ocupa de los problemas de la sociedad en su conjunto. Se une a otros sectores del pueblo que también luchan por cambiar a la sociedad, y tiene además un programa de principios que defender y una actitud crítica hacia el sistema que lo rodea y hacia las medidas que impiden o limitan su desarrollo” (GORINI: 2003). Respondiendo a si esas diferencias dieron lugar a debates teóricos, Gorini expresaba: “Desde la mitad del siglo XIX y hasta los años 30 y 40 del siglo XX, los debates fueron intensos y giraban en torno al carácter transformador o no de la cooperación y a los alcances de esa transformación. Pero ese debate fue superado por los hechos. ¿Qué lo superó? El marco económico, que dominó y obligó a las cooperativas a encasillarse dentro del sistema. Los Estados que respondían a las estructuras del poder capitalista les impusieron normas y condiciones de funcionamiento, que en muchos casos desnaturalizaron -o lo hicieron en parte- los principios cooperativos. Con los elementos propios de la realidad político-social, se reprodujo en nuestro país lo acontecido en Europa: el cooperativismo en sus comienzos locales estuvo ligado al anti capitalismo, con fuerte arraigo y vinculación con el socialismo. No obstante, se despojó cada vez más de este carácter anti-sistémico. Gran parte de los cooperadores del mundo no se identificaron como un movimiento popular de transformación sino como una forma de organización económica y social más humanitaria y solidaria, pero siempre dentro de los rígidos límites de la sociedad capitalista.” (GORINI: 2003).

En síntesis, la práctica de la cooperación ha recorrido dos caminos: el de la adaptación al sistema y el de la confrontación con las condiciones monopólicas del capitalismo. La tarea cooperativista actual es comprender la realidad para transformarla. Los valores básicos de la cooperación cumplen su cometido en el hoy de la historia: hacia atrás, inspiran y hacia el futuro, promueven la transformación progresista de la sociedad: marcan rumbo para transitar el cambio de la liberación, y en el caso argentino, alcanzar la segunda y definitiva independencia.

## **b. Economía social, movimiento cooperativo y cooperativas**

Este trabajo centra su mirada en organizaciones cooperativas pertenecientes al más amplio campo de la economía social. “Toda economía es social porque co-determina, con otras estructuras sociales, qué clase de sociedad soporta y contribuye a reproducir y porque a través de procesos políticos se le imprime a ella una finalidad social”. (CORAGGIO: 2007).

Pero existen definiciones que reservan ese adjetivo para un subconjunto de organizaciones económicas agrupadas con un criterio diferenciador. La economía social se define como la que agrupa a las actividades asociativas y a los movimientos sociales que coinciden en ciertos principios y características. Ellos son: tener la finalidad servir a sus asociados o a su entorno más que generar beneficios; ser organizaciones sin ánimo de lucro; tener autonomía de gestión con procesos de decisión democráticos y defender la primacía de las personas y del trabajo sobre el capital en el reparto de sus excedentes.

Un sistema económico se define como un conjunto de estructuras en interacción que comprendan la totalidad de la acción socioeconómica. La economía social no dispone de una concreción totalizadora y de instrumentos plenamente efectivos para tener control adecuado de las decisiones, en cuanto a las formas tecnológicas de producción. Todo lo que hace, lo hace dentro del sistema en el que actúa, y en función de las estructuras del mismo. Que la economía social constituya “un subsistema” no significa minimizar sus logros y posibilidades.

Una dimensión organizacional propia de las cooperativas es la asociación. Existe en ellas una dimensión referida a su ideario sintetizado bajo la expresión Espíritu Cooperativo, el cual hace referencia a los valores de solidaridad, igualdad, justicia, equidad y libertad. La adhesión a este ideario se constituye en dos instancias, una, que supone el arraigo a una organización cooperativa particular, y otra, ligada a un ámbito de pertenencia más amplio que es el “Movimiento Cooperativo”. En síntesis, la correlación entre la adhesión institucional con lazos primarios que se establecen dentro de las entidades de base, el sentido de pertenencia a una conglomerado mayor que es el Movimiento Social Cooperativo, y una cosmovisión humanista son los pilares fundamentales de este tipo de organizaciones. Teniendo en cuenta la posibilidad de concreción de estas características en la vida de las comunidades donde se desarrollan las cooperativas, es que las mismas, se comprenden como “herramientas” que intentan promover el cambio social. “El cooperativismo aparece en el seno y con el desarrollo de la sociedad capitalista, pretendiendo sus organizaciones desempeñarse en el campo de las relaciones económicas existentes, y simultáneamente, crear las condiciones de movilización social que permitan trastocar esas relaciones con sentido de justicia”. (PETRIELLA: 1984).

En la definición de economía social se incluye el concepto de “economía del trabajo”, como práctica que genera, define y distribuye recursos materiales y capacidades humanas e institucionales, de modo que satisfagan las necesidades de todos según las definiciones, valoraciones y prioridades que democráticamente se resuelvan. Este concepto tuvo especial relevancia, al abordar el tema de la motivación, ya que se indagaron, en las cooperativas estudiadas, los modos cómo se construye y expresa la subjetividad de sus trabajadores.

En este trabajo se entienden a las cooperativas formando parte del cooperativismo que confía en su potencialidad social transformadora. “Hay dos cooperativismos. Uno termina en lo reivindicativo, en resolver un problema concreto y no está mal, pero queremos formar parte del otro y lo queremos desarrollar. Es un cooperativismo profundamente comprometido con la sociedad, parte de ella actora, protagonista de esa misma sociedad, con sus ideas, con sus visiones, apuntando a construir fuerza, construir alternativas para oponerse a las fuerzas tradicionales de la política y de la economía en la búsqueda de crear bases y condiciones para una sociedad mejor.” (HELLER: 2007).

### c. Cultura, subjetividad y sujeto politizado

La globalización, como expresión de la cultura, presenta un nuevo entorno que tiene relación directa con los cambios organizacionales. “En el capitalismo sistémico, en el que se desenvuelven... las cooperativas, como herramientas de cambio social, ha aparecido un nuevo capitalismo, el del neoliberalismo... En la sociedad occidental, en la que somos lo que hacemos, el trabajo ha sido considerado un factor fundamental para...la constitución de la identidad. Por tanto, en este nuevo entorno aparecerán problemas nuevos para la motivación de los trabajadores en cualquier organización” (SENNET: 1998). “Para las organizaciones que definen su esencia en la representatividad de intereses colectivos, resulta útil evaluar los problemas de la participación como un proceso complejo de relaciones endo...y exo organizacionales” (PETRIELLA: 2008). En relación al neoliberalismo globalizado, en el país se atraviesa un nuevo proceso a partir de las experiencias de diciembre de 2001. “Por la realidad situacional en la que se debaten las personas y los grupos que conforman las organizaciones y los contextos en que se desenvuelven, no se entiende el sujeto dividido en un sujeto interior y otro sujeto social histórico a los que hay que poner en relación” (FERNÁNDEZ: 2008); por tanto se abordó la problemática de los trabajadores, en el dinámico proceso de producción de subjetividad. Se afirma, con P. Riviere, que la subjetividad es de naturaleza social. El sujeto no es sólo un sujeto relacionado, es un sujeto producido. La subjetividad se constituye en las estructuras vinculares que la trascienden y que conceptualiza en términos de ámbitos grupales, institucionales y comunitarios. La subjetividad es concebida como un sistema abierto al mundo y por lo tanto siempre estructurándose. No constituye una estructura, sino que su única posibilidad es estructurarse con el mundo. El proceso de socialización es un proceso de aprendizaje que da lugar a la conformación, en cada subjetividad, de un esquema referencial para pensar la realidad. Este esquema referencial es el que le permite al sujeto poseer modelos de sensibilidad, modos de pensar, sentir y hacer en el mundo. Todo esquema referencial es inevitablemente propio de una cultura, construido en un momento histórico-social determinado. Es el sujeto productor y producido, de las estructuras cognitivas, afectivas y de acción o de toma de decisión, que emergerán en condiciones de producción conjunta. Con relación a las modalidades de construcción del sujeto, se define como sujeto politizado, o lo que es lo mismo, como sujeto no sujetado, al sujeto no de lo uno o de lo idéntico sino sujeto de la diferencia, de lo diverso, lo que sin duda expondrá las tensiones propias entre las formulaciones teóricas, las prácticas concretas y las transformaciones de la construcción de la subjetividad en su dimensión política. Las organizaciones, y en ellas los sujetos que las conforman, se abordaron desde la óptica del campo grupal. “Es precisamente el campo grupal el que se despliega en la compleja labor de desmontar dos ficciones, siempre recurrentes: la del individuo (sujeto indiviso de conciencia) que impide pensar cualquier plus grupal, y la ficción del grupo como intencionalidad que permite imaginar que tal plus grupal radicaría en que ese colectivo, como unidad, posee intenciones, deseos y sentimientos” (FERNÁNDEZ: 2002). Esto implica la revisión permanente de los paradigmas teóricos y de las prácticas grupales que se instituyen más o menos deliberadamente. “Lo subjetivo es singularidad atravesada por las situaciones y la época. Por tanto los acontecimientos políticos, sociales y culturales de los que participa, más o menos activamente, configuran y son configurados por el sujeto... Cultura y subjetividad están incardinadas, comparten condicionamientos mutuos, mutua producción, ya que la subjetividad es cultura singularizada tanto como la cultura es subjetividad objetivada en la cultura. La noción de subjetividad, según Corea y Lewkowicz, permite concebir a las prácticas de producción de subjetividad como generadoras de sujetos capaces de alterar la propia subjetividad instituida y el lazo social. Indagar la subjetividad es indagar los modos de producción de subjetividad” (KORINFIELD: 2008). Se abordó en esta investigación, como en toda otra perteneciente al campo de las ciencias sociales, un objeto subjetivo, en el sentido de que posee subjetividad y reflexividad propias, volición y libertad, precisamente, porque estas cualidades de los individuos son relativas al conjunto social del que forman parte. Ese conjunto no es natural, en el sentido de que es el producto histórico del juego de las partes de que consta y de los individuos que las componen, siendo éstos a su vez también, producto histórico del conjunto, y ello, en una interacción inextricable de lo que el animal humano tiene de herencia genética y de herencia cultural.

## Marco metodológico

### d. Postura epistemológica y aspectos metodológicos

El tema elegido se encuentra encuadrado en la lógica de los fenómenos complejos que requieren de un método para investigar relaciones dinámicas e intrincadas. Se eligió el enfoque mixto y dentro de éste se optó por el diseño de enfoque dominante o principal. La investigación se desarrolló predominantemente bajo la perspectiva cualitativa, con aportes del enfoque cuantitativo a la hora del análisis de algunos resultados, ya que no existe la pretensión de generalizarlos a un conjunto de entidades mayor al que se analizó. El estudio se define como **exploratorio**, ya que el objetivo fue el de examinar las particularidades de la motivación, poco estudiado desde la perspectiva de la doble condición de los asociados – trabajadores en las cooperativas de usuarios de servicios públicos, y **descriptivo**, en tanto se pretendió dar cuenta de las particularidades de la gestión del trabajo en dichas entidades. La selección de las cooperativas, respondió a una forma **no probabilística – intencional**. Los datos empíricos surgieron de diversas fuentes alternativas. La primera y fundamental fuente de datos fueron las entrevistas personalizadas a los trabajadores. Además se realizaron entrevistas con un miembro del consejo de administración, con el gerente general de cada cooperativa y con el responsable de gestión del trabajo (RR.HH.) o puesto equivalente. Otras fuentes de datos la constituyeron las publicaciones que cada cooperativa tiene en su página web, la recolección de documentos y materiales propios de las cooperativas. El discurso, oral y escrito, se constituyó en el objeto privilegiado de la investigación ya que el lenguaje no sólo es un instrumento para investigar un objeto social, sino el objeto propio del estudio, pues es el lenguaje lo que constituye la sociedad o es co-extensivo con ella en el espacio y en el tiempo. No hay datos inmediatos, todos están lingüísticamente mediados en las narraciones de los participantes.

516

### e. Modelo de análisis

En el planteo central del proyecto se expone una vinculación entre las organizaciones cooperativas, su gestión estratégica, la gestión del trabajo y de la motivación, por un lado y la subjetividad de los asociados - trabajadores que se desempeñan en ellas, por otro.

En efecto la **hipótesis** planteada previamente al abordaje investigativo fue la siguiente:

*Las organizaciones cooperativas desarrollan una gestión del trabajo compatible con sus principios y valores, por lo que sus trabajadores evidencian motivaciones propias de una subjetividad politizada por las prácticas cooperativas.*

De la hipótesis central surgieron para las siguientes **afirmaciones conjeturales específicas**:

1. *Las organizaciones cooperativas son coherentes en sus definiciones estratégicas, en su gestión general y en la gestión de las relaciones laborales con los principios y valores definidos por el movimiento cooperativo.*
2. *Los asociados - trabajadores evidencian en sus motivaciones una subjetividad politizada por las prácticas cooperativas.*

**Organización y Subjetividad** fueron los dos conceptos principales a tener en cuenta a la hora de la clasificación de los datos.

## Resultados

Los resultados se expusieron en dos grandes apartados:

1. *De la subjetividad de los trabajadores a la organización cooperativa:* se mostraron resultados referidos fundamentalmente al concepto “Organización”, tales como el ingreso de los trabajadores a las cooperativas con sus motivos y razones; la imagen de las cooperativas: valoraciones de las comunidades y de los trabajadores; la identificación de las cooperativas,

- definiciones estratégicas y prácticas de relación con las comunidades; los posicionamientos cooperativistas; la comprensión de la doble condición del asociado – trabajador; la participación en actividades socio comunitarias; las prácticas laborales y el interés por la participación social; la motivación, sentido de pertenencia y valoraciones de la realidad interna de las cooperativas.
2. *De las prácticas organizacionales a la subjetividad de los trabajadores:* en referencial al concepto “subjetividad” se analizaron los resultados vinculados a la gestión del trabajo en las cooperativas: organización, ubicación y funciones del área de gestión del trabajo, valoración y expectativas de los trabajadores; las actividades vinculadas a la gestión de la motivación; la relación entre trabajadores de las cooperativas y trabajador cooperativo; la formación en cooperativismo de los trabajadores y los modos de relación con la historia de las cooperativas.

## Conclusiones

La hipótesis principal y las afirmaciones conjeturales específicas deben ser falsadas en relación con uno de los cooperativismos enunciados en el marco teórico: es el cooperativismo profundamente comprometido con la comunidad que confronta con las condiciones monopólicas del capitalismo y promueve la transformación progresiva de la sociedad transitando el camino de la liberación. Las definiciones estratégicas de las cooperativas evidencian, mayoritariamente, un desajuste, con los principios fundantes del movimiento cooperativo. Estas definiciones, en su mayoría, no son producto de un proceso colectivo, poniendo en cuestión el principio de la participación democrática. Son minoritarias las adscripciones a posiciones tales como: “lograr una sociedad más justa y libre donde sean respetados los derechos fundamentales”; “solucionar problemas está en el objeto social, pero el objetivo prioritario es mejorar la condición humana”; “el proyecto político institucional es el respeto a los principios básicos y fundacionales del movimiento cooperativo”; “nuestro desafío es combatir la lógica del mercado para contribuir a una más justa distribución de la riqueza” o “nuestra fortaleza y debilidad es desafiar la lógica dominante y de acumulación del capitalismo”.

517

Las prácticas de relación de las cooperativas con sus comunidades evidencian el desajuste mencionado: cuando no se agotan en la prestación de los servicios públicos, se ubican, generalmente, entre las que se caracterizan como de tipo socio - cultural - educativas y/o solidario – asistenciales, sin pretensión de transformación social.

Los posicionamientos de los directivos y trabajadores en relación al cooperativismo, se vinculan con la brecha observada. Los directivos, se posicionan frente al cooperativismo, privilegiando una visión de las organizaciones asépticas respecto del modelo político - económico de que se trate. Es el cooperativismo que, en el marco teórico, se define como reivindicativo y adaptativo al sistema capitalista. En los trabajadores se evidencia confusión y ambigüedad en la comprensión de la cooperación que encuentra su causa en una mayor adhesión hacia la vertiente solidario-asistencial de sus cooperativas.

Este posicionamiento frente al cooperativismo, permiten establecer relación con el predominio de la comprensión de los trabajadores como empleados por sobre la de asociados. No es el posicionamiento cooperativista reivindicativo y adaptativo al sistema imperante, la única causa de este predominio, pero determinar otras razones no corresponde al marco de esta investigación. Una característica que reafirma la relación causal invocada, es la condición de propietario que se exige para ser asociado por encima del principio de asociación libre y voluntaria. Por esta supremacía de la condición de propietario o de persona solvente para soportar un alquiler inmobiliario, existen trabajadores que no pueden acceder a la condición de asociados en las cooperativas donde trabajan. En la misma línea de conclusiones, los trabajadores perciben que las comunidades tienen una imagen positiva de sus cooperativas. Pero esa imagen está asociada, mayoritariamente, a la calidad

de los servicios públicos que prestan y no a la vinculación con el movimiento cooperativo. Esta verificación permite cuestionar la coherencia entre gestión de las cooperativas y principios y valores del cooperativismo. Abonan el falsamiento formulado, las razones que motivan la búsqueda y el ingreso de los trabajadores a las cooperativas. Sus motivaciones no se vinculan con las características específicas de las mismas, como entidades de la economía social. Los trabajadores reconocen, que a la hora de su ingreso, no estuvieron interesados en estas organizaciones por ser cooperativas. Las condiciones favorables de trabajo y el reconocimiento de las cooperativas, como un lugar laboralmente estable, tienen una parcial relación con características propias de organizaciones cooperativistas, pero no las definen esencialmente. No es por el perfil contra sistémico capitalista y socio político transformador de la realidad que los trabajadores buscan o desean el ingreso a estos particulares lugares de trabajo.

No obstante lo que se viene afirmando, las valoraciones propias de los trabajadores evidencian una distancia con la imagen que tienen las cooperativas en sus comunidades. Ellos reconocen, mayoritariamente, algunos rasgos propios de la economía social. La ausencia de fin de lucro, la responsabilidad social que supone prestar servicios donde ninguna otra empresa lo haría por la falta de rentabilidad asumiendo el riesgo de pérdidas, la valoración de la propiedad colectiva de los asociados. Estas características indican una identificación superadora de los trabajadores, respecto de la imagen que ellos perciben de sus cooperativas por parte de las comunidades a las que pertenecen. Ellos ubican la brecha entre ambas valoraciones en cierta imposibilidad de las entidades para comunicar externamente aspectos concretos de su quehacer cooperativo.

A partir de la imagen positiva de los trabajadores, se advierten rasgos distintivos de sus organizaciones que promueven su identificación. Estos rasgos ponen en evidencia prácticas organizacionales adecuadas para la producción del sentido de pertenencia al movimiento cooperativo (interrogantes 3 y 4). Esto no permite abandonar la postura de falsamiento de la hipótesis central porque no alcanza para superar la vertiente reivindicativo – adaptativa. Sin embargo, encaminan hacia la visión contra - sistémico capitalista y socio política transformadora de la realidad.

Afianza la postura del falsamiento el relevamiento de las prácticas comunitarias que desarrollan los trabajadores, de manera particular, independiente de su trabajo. Del mismo modo ocurre con sus prácticas sindicales. Predominantemente se verifica ausencia de participación social de los trabajadores y coincidentemente, rechazo o cuestionamiento a la actividad sindical. Cuando existe participación socio – comunitaria es vinculada con ámbitos religiosos, deportivos y culturales con acento individual. En cuanto a la participación sindical se comprueba, en los mismos casos, acotada al interés en beneficios y reivindicaciones. Con escasa significación, se verifican en los trabajadores prácticas de participación que puedan incidir en la transformación social tales como participación en centros vecinales, ámbitos político-partidistas, organizaciones ambientales u otras de la sociedad civil. La misma verificación se hace en cuanto a opciones de participación sindical motivada por la defensa de los derechos de los trabajadores, por la pertenencia a esta condición social. La prevalencia de las primeras prácticas y la insuficiente de las segundas, evidencias los tipos de adhesión, cuando existen, a los dos tipos de cooperativismos definidos. Esto permite afirmar, sin agotar la relación causal, que las prácticas laborales no promueven el interés por la participación social comunitaria (segunda afirmación conjetural específica). Los trabajadores reconocen positiva influencia de las prácticas laborales pero en otros aspectos de sus vidas.

Las escasas prácticas laborales, consideradas motivantes e incluyentes por los trabajadores, generadoras de una débil subjetividad parcialmente vinculada al ideario cooperativo, están relacionadas a la visión reivindicativo y adaptativa al sistema capitalista que a lo sumo genera un parco compromiso participativo en la línea de lo solidario-asistencial.

Queda expuesto el interrogante respecto de qué adolecen esas prácticas, para influir en la participación comunitaria de los trabajadores desde la visión contra - sistémico capitalista y socio política transformadora de la realidad.

En relación al interrogante recién expuesto, son insumos para su respuesta, los aspectos que los trabajadores vinculan a prácticas laborales desmotivantes y excluyentes. Al referirlas, critican falencias de las organizaciones que, leídas en profundidad, reclaman más cooperativismo. Esto se evidencia cuando surgen valoraciones, a veces adhiriendo, otras reclamando, de prácticas motivantes e incluyentes, en las que se destaca el aprecio por la dimensión colectiva (interrogante 2).

La administración estratégica y la gestión del trabajo de las cooperativas, enfrentan el desafío de profundizar una motivación vinculada a lo colectivo hacia el interior de las organizaciones. Concomitantemente, la motivación deberá expresarse en un compromiso socio político transformador. La disyuntiva ante este reto, es un cooperativismo para las cooperativas y su sólo desarrollo – visión reivindicativa – adaptativa, o un cooperativismo y cooperativas para las comunidades a partir de la producción colectiva de subjetividades politizadas por la visión del cooperativismo fundacional. Esta visión cooperativa demanda transformaciones profundas en las relaciones humanas y en la realidad social por la promoción de más y mejores condiciones de inclusión, justicia y equidad. El perfil del trabajador cooperativo tiene que alinearse con esta visión para producir supremacía de cooperadores sobre el total de los trabajadores.

Sin embargo, en el área de la gestión del trabajo, el perfil cooperativo del trabajador no integra, generalmente, las condiciones de búsqueda de nuevos postulantes para trabajar en las cooperativas y no es un aspecto tenido en cuenta en las demás acciones propias del área. A pesar de ello, los entrevistados, tanto directivos como trabajadores, expresaron elementos diversos que, profundizados e integrados, podrían enriquecer el desarrollo de este perfil (interrogante 3). Incorporar, en la gestión del trabajo, el sentido de pertenencia adherido a este perfil, se transforma en una propuesta de acción en relación a los objetivos de este trabajo de investigación.

La ausencia de un perfil de trabajador cooperativo, reconocida por la mayoría de los directivos y de los responsables de las áreas de gestión del trabajo (RR.HH.), aporta elementos, para entender los desajustes verificados entre las prácticas implementadas en la gestión del trabajo y, dentro de ella, de la motivación, y lo que los trabajadores consideran, valoran y demandan respecto de esas prácticas.

La comunicación, participación y el trabajo en equipo; la capacitación; la relación entre trabajadores y dirigentes y la política salarial y de sindicalización, implican esas prácticas a las que se refieren. Existe la percepción en los trabajadores de que se omiten, en esas prácticas, aspectos que ellos valoran. Por el contrario, los trabajadores expresan, que si se tuviese en cuenta su parecer y opinión, cobrarían importancia como elementos potenciadores del sentido de pertenencia a las cooperativas. Por el peso que dicho sentido posee, aparecen como factores clave de motivación. Las prácticas referidas debieran ser objetos de revisión y reformulación permanente, además, por su vinculación con los principios cooperativos: la capacitación, se incluye en el quinto principio: “Educación, formación e información”; la participación y el trabajo en equipo se relacionan con el tercero: “Participación económica de los miembros” y la comunicación y el trabajo en equipo, que incluye la relación entre trabajadores y directivos y todo lo relacionado con la sindicalización, se vincula con el segundo: “Control democrático de los miembros”. Estos aspectos son afines al desarrollo de prácticas colectivas que se revelaron como productoras de subjetividad cooperativa. En un hipotética reformulación de la visión del cooperativismo sostenido por las organizaciones, las corroboraciones empíricas permiten indicarlas como prácticas generadoras del sentido de

pertenencia al movimiento cooperativo en su vertiente fundacional contra - sistémico capitalista y socio política transformadora de la realidad. (interrogante 4)

A la luz de la reformulación referida aparecen tres aspectos claves para trabajar y profundizar en orden a la producción de subjetividad cooperativa:

- El modo de conocimiento y relación con la historia de las cooperativas, tanto de los directivos como de los trabajadores. Tiene preeminencia una visión lineal de la historia relacionada a la incorporación de servicios, el progreso de la organización y la identificación de los pioneros. La historia se transmite oralmente, sin desarrollo de estrategias particulares para promover su relación con situaciones macro políticas - económicas y sociales, que aporten sentido al cooperativismo, más allá de las circunstancias particulares de cada cooperativa.
- La formación cooperativa de los trabajadores. Los resultados mostraron omisión y ausencia de formación en cooperativismo para los trabajadores. Mientras el quinto principio cooperativo postula “educación, formación e información”, y en todas las cooperativas se afirma la principalidad de la opción por este principio y se realizan importantes acciones de educación cooperativa en las escuelas, están ausentes las propuestas de formación cooperativa para los trabajadores. Esta omisión es un elemento válidamente relacionable, tanto con la ausencia de un perfil de trabajadores cooperativos, como con la exclusión de la condición de asociados de los mismos. Es significativa la afirmación de una responsable del área de gestión del trabajo: “la omisión tiene que con que a más formación, los trabajadores aumentarían sus cuestionamientos y exigirían una gestión genuinamente cooperativa de la organización”. Es la brecha que reafirma el falsamiento sostenido desde el principio.
- La doble condición de asociado – trabajador. Aparece como un elemento positivo relacionado a la mejora de la relación entre directivos y trabajadores. Existen expectativas en los trabajadores en relación a la gestión del sentido de pertenencia, referidas a prácticas colectivo – comunitarias propias del cooperativismo, que podrían potenciarse desde la profundización de esta doble condición. Asimismo en la auto comprensión de la doble condición, se podría potenciar la dimensión del trabajador como cooperador, militante del movimiento cooperativo.

520

### **Consideraciones finales**

La doble condición de asociado – trabajador es un aspecto escasamente valorado. En la subjetividad de los trabajadores se revela con débil incidencia en la vida y el accionar de las cooperativas. Su profundización, por si misma, no es suficiente para el desarrollo de un perfil cooperativista de los trabajadores, y por tanto, de una subjetividad politizada por las prácticas cooperativas. Aún con estas limitaciones, “la doble condición asociado – trabajador”, es un indicador que pone en crisis el sentido de pertenencia a las organizaciones en relación a qué tipo de cooperativismo sostienen. En respuesta al problema central, la gestión del trabajo en las cooperativas, podrá reorientarse, desde la reformulación del sentido de pertenencia de los trabajadores. Éste se reveló como un elemento clave de motivación y de una subjetividad politizada. Profundizar el sentido de pertenencia, desde la gestión del trabajo, exige reformular las prácticas concretas que se mostraron como determinantes del mismo. La dimensión colectiva, esencialmente afín al espíritu cooperativo, es el común denominador que permite repensar cualquier práctica productora de una subjetividad cooperativista.

La interpelación del marco teórico, en referencia al rol de las adscripciones conceptuales y su imbricación con las opciones metodológicas, exige un debate profundo acerca de a qué cooperativismo se pretende adherir. Los indicadores analizados, aunque denotan débiles incidencias cuantitativas, indican que la opción productora, de una subjetividad cooperativa politizada: “es el cooperativismo que aparece en el seno y con el desarrollo de la sociedad capitalista,



pretendiendo sus organizaciones desempeñarse en el campo de las relaciones económicas existentes, y simultáneamente, crear las condiciones de movilización social que permitan trastocar esas relaciones con sentido de justicia”. (PETRIELLA: 1984).

En ese horizonte cooperativista, se propone reformular la motivación a través del sentido de pertenencia tomando elementos presentes en la subjetividad de los trabajadores. Esos elementos, en resumen son los siguientes: la ausencia del fin de lucro; su dimensión social prestando servicios donde no es rentable, contribuyendo así a la igualdad de los ciudadanos; la valoración de la propiedad colectiva. Asimismo, en la reformulación del sentido de pertenencia se exige una renovación de las relaciones, coherente con el ideario cooperativista recién explicitado. Esta renovación exige profundizar la participación en la toma de las decisiones, como resultado de una comunicación fluida y un permanente trabajo en equipo. Se trata de un tipo alternativo de relación entre directivos y trabajadores que, sin abandonar lo propio de cada rol, se impregne de la democrática característica de la horizontalidad.

Evidenciando las posibles tensiones entre formulaciones teóricas y prácticas concretas, se pretenden vincular los principios cooperativos, a un modelo de gestión, en la perspectiva de las cooperativas como herramientas de cambio social, en favor de la transformación de las relaciones en la sociedad. Se trata de un cooperativismo que humanice las relaciones mercantilizadas, y haga, del bien común-colectivo, el fin último de la gestión institucional en un intento de aporte en el actual escenario post neo liberal.

Es imposible que se entienda cabalmente, que el cooperativismo es una práctica democrática, si predomina, en las relaciones laborales una relación patrón-empleado, cuando en realidad se entabla una relación asociado-asociado, aunque en uno de sus términos haya una persona, que jurídicamente, configure una relación de dependencia laboral. Lo mismo puede decirse de la participación económica de los miembros, como base y condición de un estilo absolutamente participativo de gestión. Esto, sin entrar en la consideración de que la fuerza laboral remunerada, significa de por sí, un aporte extra del trabajador-asociado, más allá de los aportes sociales que estén regulados por los estatutos, porque la plus valía que supone es parte de lo que permite el crecimiento del capital social-colectivo. Varía, de esta manera, la comprensión respecto al asociado que trabaja como dependiente en las cooperativas, en el sentido de que goza de un privilegiado respecto de los demás socios. En este cambio, tanto el asociado-trabajador, como el asociado dirigente, tienen tareas que encarar frente a los demás socios.

Conviene advertir, para no caer en simplificaciones, que cuando se refiere a la participación colectiva, “se alude a un fenómeno de alta complejidad...se trata de un proceso prolongado de aprendizaje continuo, a través del cual, se van logrando vencer los obstáculos inhibidores del contexto – interno y externo – por una necesidad propia del ser social, siendo las organizaciones, las encargadas de alentar y estimular cooperativamente este impulso”. (PETRIELLA: 2008).

La demanda de un proceso de aprendizaje, en la reformulación del sentido de pertenencia que se propone, plantea la urgente y estratégica incorporación de la formación cooperativista de los trabajadores, que permita leer la historia de las organizaciones en los macro entornos socio-políticos en los que éstas se debaten, y vincularla al movimiento cooperativo en su clave fundacional. La lectura crítica de la historia, en el contexto de una formación cooperativa, se considera un aporte indispensable a la reformulación del compromiso social, personal y colectivo de todos los asociados.

Desde lo que la subjetividad de los trabajadores revela como existente en ellos, transitando los caminos propuestos, es probable la aproximación a un perfil cooperativista transformador de la

realidad. Es el sujeto politizado que, con relación a las modalidades de construcción del mismo, se lo define como “sujeto no sujetado, sujeto de la diferencia, de lo diverso, para evitar así toda dogmatización como captura de sentido”. (FERNANDEZ: 2008). Esto vuelve a poner en evidencia, al igual que con el fenómeno de la participación, que el tránsito de los caminos propuestos, expondrá las tensiones propias entre las formulaciones teóricas, las prácticas concretas y las transformaciones de la construcción subjetiva en su dimensión política.

## Bibliografía

ADAMSON G. “Concepción de subjetividad en Enrique Pichon Rivière” publicado en [www.psicosocialdelsur.com.ar](http://www.psicosocialdelsur.com.ar).

BAEZ, C. (coordinación) y MARTINI, G. (dirección). (2008). “Las Cooperativas y Mutuales en la República Argentina: reempadronamiento y censo económico sectorial de cooperativas y mutuales” 2da. Edición. Buenos Aires. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social – INAES.

BELTRÁN, M. (1985). “Cinco vías de acceso a la realidad social”. REIS: Revista Española de Investigaciones Sociológicas. N° 29, págs. 7-41

BORON, A. (2008). “Socialismo siglo XXI - ¿Hay vida después del neoliberalismo?”. Buenos Aires. Ediciones Luxemburg.

BOZZO, R. (1984). “El capital humano en el proceso de gestión cooperativa”. Rosario. Ediciones Idelcoop.

CAMILLONI, A. y otros. (2008). “Corrientes didácticas contemporáneas”. Buenos Aires. Paidós.  
CIRIEC-ESPAÑA. (2002). “Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa N°40 y 46”. Madrid. Editor de la revista CIRIEC-España.

CORRAGGIO, J. (2004). “La gente o el capital. Desarrollo local y Economía del trabajo”. Buenos Aires. Espacio Editorial.

CORAGGIO, J. (2007). “Economía Social, acción pública y política: hay vida después del liberalismo”. Buenos Aires. Fundación Centro Integral Comunicación y Sociedad – CICCUS.  
ESCUELA DE ESTUDIOS COOPERATIVOS. FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID. (1995-97). “REVESCO - Revista de Estudios Cooperativos N° 61 y 63”. Madrid. AECOOP.

ESTEVEZ, E. – MUIÑO, L. (1998). “Acerca de las competencias requeridas durante los tres primeros años de la carrera de Ciencias de la Educación” Tomo I. Córdoba. Tesis de Grado. Facultad de Filosofía y Humanidades. Escuela de Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de Córdoba.  
FERNANDEZ, A.M. (2002). “El campo grupal. Notas para una genealogía”. Buenos Aires. Nueva Visión.

FERNANDEZ, A.M. y colaboradores. (2008). “Política y Subjetividad. Asambleas Barriales y Fábricas Recuperadas”. Buenos Aires. Editorial Biblos.

GUTIERREZ, A. (1995). “Pierre Bourdieu. Las Prácticas Sociales”. Posadas. Editorial Universitaria. Universidad Nacional de Misiones.

HERNÁNDEZ SAMPIERI, R.; FERNÁNDEZ COLLADO, C.; LUCIO BAPTISTA, P. (2006). “Metodología de la investigación”. Cuarta Edición. México. Mc. Graw Hill.

INSTITUTO DE LA COOPERACIÓN - IDELCOOP. (1978). “Revista Idelcoop, Vol. 5 N° 18 – 19; Vol. 13 N° 51 Vol. 5 N° 16; Vol. 15 N° 56; Vol. 25 N° 115; Vol. 30 N° 145; Vol. 31 N° 159; Vol. 34 N° 181; Vol. 36 N° 190; Vol. 38 N° 204”. Buenos Aires. Ediciones Idelcoop.

KORINFELD, D. (2008). "Experiencias del Exilio. Avatares subjetivos de jóvenes militantes argentinos durante la década del setenta. Buenos Aires. Del Estante Editorial.

PETRIELLA, A. (1984). "Fusión y cambio organizacional en el cooperativismo de crédito". Rosario. Ediciones Idelcoop.

PETRIELLA, A. (2008). "Cooperativismo. Ayer, hoy y siempre". Rosario. Ediciones Idelcoop.

QUIVY, R. – VAN CARNPENHOUDT, L. (2005). "Manual de Investigaciones en Ciencias Sociales". México. Editorial Limusa. Grupo Noriega Editores.

SENNETT, R. (1998). "La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo". Buenos Aires. Editorial Anagrama.

# Hacia la ampliación del mundo de la economía. Los sentidos políticos de la economía social y solidaria en el actual contexto argentino.

Moreira Slepoy, Javier  
UNVM – IIFAP/UNC  
javiermoreira@yahoo.com

Eje Temático: El mundo del trabajo en el posneoliberalismo

## Resumen

El presente trabajo procura reflexionar sobre los sentidos del movimiento de la Economía Social y Solidaria. En este sentido, proponemos un enfoque teórico que hace eje en la dimensión “política” de la problemática aunque sin perder de vista otros aportes “más extendidos por cierto-provenientes de la sociología, la economía y también la antropología”. En definitiva, pretendemos discutir sobre las posibilidades democratizadoras que entrañaría la Economía Social y Solidaria en el actual contexto argentino y latinoamericano.

Palabras Clave: Economía Social “política” políticas públicas “Estado” Democratización

## i. Introducción

El presente trabajo pretende brindar un aporte a las nutridas discusiones sobre el sentido y las posibilidades de la llamada “Economía Social” (ES) en el marco de un renovado escenario latinoamericano caracterizado por el ascenso de gobiernos de base popular y el cuestionamiento de algunos aspectos del neoliberalismo.

En el marco de este proceso, se estaría produciendo un “desbordamiento de la categoría de trabajo” (Contartese y otros, 2010) a partir de un campo heterogéneo de experiencias y luchas que constituyen instancias de re-vinculación laboral, social y política. La heterogeneidad del campo se plasma en las diversas organizaciones, trayectorias, identidades políticas e imaginarios, como así también en las diversas articulaciones que se establecen con el sistema político.

En este sentido, nos proponemos reflexionar sobre la Economía Social y Solidaria (ESyS) en esta nueva fase política y económica de la región, atendiendo su potencialidad democratizadora más allá de las fronteras liberales. A tales fines se intentan articular tres líneas de reflexión que nos parece relevantes: las transformaciones ocurridas en el mundo de la economía y el trabajo; (ii) la cuestión de las identidades políticas, y (iii) la relevancia del Estado, entendido como espacio relacional y disputado, para la configuración del campo de la ESyS.

## ii. Desbordando el “canon productivo”, democratización el “mundo del trabajo”

El devenir de las sociedades contemporáneas es objeto de cuestionamientos de diverso origen y con diversos horizontes políticos. La imposición del neoliberalismo como credo universal, la financiarización de la economía, los impactos ecológicos, la desigualdad y pobreza, la violencia y la oclusión de la voluntad popular a instancias de los poderes globales, son algunas de las cuestiones que suscitan tales reacciones.

Entrado ya el siglo 21, como se desprende de los recientes acontecimientos a nivel global, las consecuencias del modelo empiezan hacer estragos tanto en la periferia, como en los países centrales. En este sentido no es arriesgado afirmar que estamos ante una crisis profunda, “gramatical” en términos de Offe (1994), y no ante hechos coyunturales, atribuibles a malas gestiones políticas o crisis económicas circunscriptas y pasajeras.

Los ordenes sociales resultantes de tal dinámica parecen contravenir los fundamentos políticos que dieron legitimidad al arreglo democrático; esto es, una tensa combinación entre un componente anclado en la idea de libertad con otro basado en un imaginario igualitario de la democracia. En este sentido es la promesa de emancipación y autonomía de la modernidad los que se diluye en el imaginario político neoliberal. No obstante, como menciona Santos (2003), si bien la “emancipación” (o su promesa) fue “uno” de los pilares sobre los que se asentó la modernidad, la “regulación” fue su otro gran pilar que, en definitiva, terminó imponiendo su lógica.

Mientras que *la emancipación* esta compuesta de manera compleja por una “racionalidad moral”, una “racionalidad estética” y una “racionalidad cognitiva experimental” ligada a la ciencia y la técnica, *la regulación* se encarna en el “Estado” como organizador de las relaciones de poder; en el principio del “Mercado”, en el que se efectúan las relaciones de intercambio entre individuos; y en la “Comunidad”, donde se inscriben las relaciones entre los miembros de una comunidad en un plano de horizontalidad.

Desde este abordaje, la crisis de modernidad residiría en el desequilibrio al interior del pilar de la emancipación, expresado en el dominio de la ciencia y la técnica sobre lo estético y lo ético. Por otro lado, al interior de regulación, la modernidad en marcha se caracterizó por un doble juego de subordinaciones: la hegemonización del campo estatal y comunitario por los principios del mercado y la subordinación de lo comunitario a los otros dos principios. Tales procesos sientan las bases del consenso liberal (Santos, 2005).

En este sentido es que se hace necesario reinventar y radicalizar la democracia a través de la repolitización de aquellos espacios donde las relaciones que fundamentan el orden neoliberal han sido naturalizadas hegemónicamente. Entre tales desafíos resulta imperioso la democratización del Estado, la regeneración de las capacidades sociales de regulación del mercado y el reconocimiento de la pluralidad de la actividad económica

La ampliación del “canon de la producción” (Santos & Rodríguez, 2007) que haga posible incorporar alternativas negadas por el orden dominante, deben abordarse por medio lo que Santos llama “hermenéutica del surgimiento”, desde una lógica argumental que fortalezca la experimentación y reflexión sobre las posibles estrategias alternativas al capitalismo y el trabajo salariado

Es en este plano que las alternativas ofrecidas por la ESyS constituyen verdaderas prácticas contra-hegemónicas que deben articularse entre si y con luchas en otros espacios y relaciones sociales (ambientales, de genero, sindicales, raciales, etc). No obstante, no debemos dar por sentado ni que tales prácticas sean por si mismas antagónicas a la actual hegemonía capitalista, ni que la “articulación – traducción” entre unas y otras luchas sean un proceso simple.

Un aspecto estrechamente vinculado a la lucha por la “ampliación del canon productivo” se relaciona con lo que Santos (2005) denomina el “redescubrimiento democrático del trabajo” en tanto la comprensión del mismo en un sentido más extenso que el de “factor de producción” puesto que la sedimentación del sentido hegemónico capitalista se ha construido sobre el ocultamiento y represión del “polimorfismo del trabajo”. No obstante, debemos advertir el hecho de que tal desbordamiento no responde solamente a prácticas autónomas y democráticas, sino que tambien han obedecido a transformaciones de los regímenes sociales de acumulación (Nun, 1999) que agudizaron procesos de informalización, precarización y desempleo.

La autogestión es una respuesta ante la crisis; respuesta que, paradójicamente, es promovida por los Estados y los organismos multilaterales. En este sentido, el reconocimiento del multiformismo del trabajo solo puede ser democrático si se garantizan niveles aceptables de inclusión social y protección; En manera alguna la democratización del trabajo puede producirse bajo prácticas de auto-explotación y des-responsabilización estatal.

### **iii. La importancia de las identidades políticas en la re-politización de la economía capitalista.**

Como señala Jose Luis Coraggio la ESyS, entendida como movimiento contra- hegemónico no puede

*“limitarse a reorganizar sus recursos y capacidades o las que el Estado puede redistribuir, debe disputar al Estado y al mercado el control de la naturaleza, la fuerza de trabajo y los recursos productivos”, y que, por otro lado “no puede sostenerse sobre la base de sus propios resultados en el mercado, debe avanzar en la democratización de lo público y aumentar sus recursos para una lucha contra-hegemonica inevitable”.*

Sobre esta apreciación quisiéramos hacer algunos comentarios. Fundamentalmente, la discusión que se debería dar esta relacionada con la potencialidad contrahegemonica del multiforme campo de la ESyS. Como menciona Singer, la ESyS debe ser entendida como un espacio atravesado por conflictos de liderazgos, luchas burocráticas, tensiones entre las diversas organizaciones y por discrepancias en torno a los sentidos, en el cual el carácter agonista y contra hegemónico, es tan solo uno de ellos, pero no el único.

527

Considerando el carácter abierto y contradictorio del campo de la ESyS, es que consideramos que las contribuciones de la Teoría Política del Discurso desarrollado Laclau y otros, constituye un valioso aporte al debate. En ese sentido, el abordaje de la ESyS debe adoptar perspectivas anti-escencialistas que visibilicen la diversidad del sector y la importancia de los símbolos, instituciones, identidades y prácticas políticas de articulación y confrontación (Laclau, 2009). En otras palabras, supone partir de abordajes que permitan la re-politización de la economía como un campo discursivo y no como un espacio monolitico regido por leyes naturales.

Desde esta perspectiva, concebimos la ESyS como un conjunto de prácticas, subjetividades e imaginarios contingentes, pasibles de ser articuladas por proyectos políticos antagónicos. En este sentido es que la ESyS puede ser comprendida como un significante tensionado, presente en distintos discursos. Por ejemplo, en la Argentina de los 90, los procesos de privatización de las empresas estatales promovieron la creación de cooperativas entre los trabajadores despedidos para prestar servicios a la nueva empresa privatizada bajo un discurso de fuerte impronta empresarialista.

Para Puella Socarras (2010) el neoliberalismo estaría experimentando una transformación donde el paradigma del individualismo racional (*homo economicus*), es reemplazado por una concepción más compleja que tiene como eje al “empresario – emprendedor” (*homo redemptoris*). En este sentido la ES estaría hegemónizada por una “concepción ideal” de los sujetos en tanto “emprendedores- empresarios”.

Para otras aproximaciones, luego de la crisis del 2001, con la llegada del nuevo gobierno de perfil “Nacional y Popular”, la promoción de cooperativas esta estrechamente vinculado al discurso de la “inclusión”, las “políticas sociales” y la gestión del conflicto social bajo la impronta de un “Estado activo” y un capitalismo responsable, en una suerte de recreación aggiornada del modelo de sustitución de importaciones.

A diferencia de la discurso empresarialista, la narrativa Nacional y Popular de la ES hace pie en la recuperación de la cultura de trabajo y la dignidad del trabajador (Giaretto; 2011) sin cuestionar los patrones del trabajo salariado, el canon productivo y al sistema capitalista (James, 2010)

Como menciona Wright (2011), tales experiencias no solo deben ser económicamente exitosas sino que deben estar imbricadas en prácticas políticas de mayor alcance que disloquen integralmente las identidades, practicas e imaginarios de la democracia liberal.

En una primera instancia, entendemos que la ESS en el marco de las transformaciones en el mundo del trabajo, se articula en al menos tres discursos:

- i) Un *discurso emancipador*, que con sus variantes expresa una lucha por una institución alternativa y transformadora de la sociedad capitalista en el marco de relaciones antagónicas.
- ii) Un *discurso democratizador* que promueve, ante la dislocación del arreglo salarial, el reconocimiento de la pluralidad en el campo de la economía, la producción y el mundo del trabajo.
- iii) Un *discurso residual* que supone la asimilación de la ESyS al discurso liberal - individualista a través de las lógicas del emprendedurismo y la auto - responsabilización.

Entendemos, que esta heterogeneidad, es producto de los distintos proyectos políticos en pugna que se juegan en el escenario político y del cual no se puede prescindir en la comprensión del fenómeno de la ESyS. Por otro lado, tal heterogeneidad obedece a la imposibilidad de un cierre definitivo de las fronteras entre unos y otros que el campo de la ESS puede adquirir diversos, y a veces opuestos, significados

Por otro lado, tales características nos reenvían a ciertos procesos dislocatorios que promovieron tales prácticas. Por ejemplo, el auge de la ESyS en la Argentina esta estrechamente vinculada a las reformas de mercado en los 90. La negación de la identidad de trabajador a vastos sectores populares dio como resultado fenómenos dispares y contradictorios tales como la expansión de relaciones de clientelismo (Levitsky, 1999), pero también, el surgimiento de experiencias disruptivas tales como el movimiento piquetero, las fabricas recuperadas y el nuevo cooperativismo de trabajo, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)

Como menciona Groppo (2009), se pueden distinguir dos dimensiones del concepto “dislocación”. Por un lado, puede significar la irrupción de un elemento extra discursivo que cuestiona al sistema y demuestra sus límites; por otro, la dislocación puede ser pensada en función de su operatoria a nivel de las estructuras tanto a través de la amenaza que supone como también, a partir de los impulsos reconstitutivos que genera.

La dislocación puede ser procesada por el sistema generando una nueva positividad, o por el contrario, el influjo dislocatorio puede ser irreductible a la gramática del sistema constituyéndose, en este caso, en fuente de antagonismo. Las dislocaciones son ambivalentes tanto en sus consecuencias como en sus respuestas, en el sentido de que a la vez que corroen, dramáticamente incluso, las identidades sociales, sientan las condiciones de posibilidad para la re-construcciones identitarias, más democráticas y emancipatorias o bien, dada su apertura constitutiva, pueden ser las bases para la emergencia de discursos autoritarios y reaccionarios.

A partir de estas coordenadas conceptuales es que entendemos la coexistencias de esta diversidad de sentidos de la economía social y solidaria disimulada por un origen común – las



transformaciones acaecidas a instancias de las reformas neoliberales – y por por una parcial domesticación institucional de sus sentidos expresada por la aplicación indistinta y resistida de la figura de la cooperativa de acuerdo a la normativa legal argentina

#### **iv. El Estado y las políticas públicas de promoción de la ESyS: ¿Políticas de experimentación o simplemente Workfare?**

Para terminar, quisiéramos hacer alguna referencia al rol del Estado y las políticas públicas en los procesos de construcción de la ESyS. Una de las derivas de este proceso fue el “retorno del Estado” como espacio de coordinación social enmarcado en una dinámica de renovación ideológica de la mano de gobiernos de base popular. En términos de Mezzadra (2008) tal situación puede caracterizarse como un proceso por el cual:

*“La acción destituyente de los movimientos fue seguida, en algunos países, por la apertura de verdaderos procesos constituyentes, dentro de los cuales (en particular Bolivia y en Ecuador) los movimientos mismos se expresan con fuerza. Pero incluso donde esto no sucede (por ejemplo en Brasil y en Argentina), la innovación que se produce sobre el terreno de la constitución material y de la propia estructuración del espacio político en el periodo de los considerados “gobiernos populares y progresistas” es extremadamente profunda”.*

Una corriente de opinión señala que las nuevas modalidades de políticas sociales (entre ellas las destinadas a la ESyS) constituyen un intento de normalización de los movimientos sociales y de des-radicalización del conflicto social. Tal interpretación acusa la instauración de una nueva gobernabilidad (Colectivo Situaciones, 2010) que de cuenta de los actores antagónicos. Para Zibechi (2010), las políticas destinadas a la ESyS son resultado de un refinamiento ideológico de un transformación interna del neoliberalismo que despolitizan la pobreza y degradan el trabajo.

529

Tales políticas constituirían una manifestación de la capacidad del Estado capitalista para dar cuenta de la conflictividad social bajo modalidades que no violen la lógica de reproducción capitalista. El Estado de Bienestar estaría siendo reemplazado, en términos de Jessop (2006) por el llamado Workfare Schumpeteriano donde los derechos son relegados por un criterio productivista de las políticas sociales.

En términos generales, estas han sido las objeciones a las iniciativas estatales en el campo de la ESyS. Si bien compartimos algunos aspectos de tales argumentaciones, no podemos pasar por alto, que si bien ha existido en tal institucionalización, cierta selectividad que dio como resultado la des-radicalización del conflicto y la fragmentación del campo popular, tal institucionalización dista de ser un fenómeno lineal de instrumentación y cooptación.

Pero más importante aún, nuestra objeción a las objeciones, es la de entender al Estado como un espacio cerrado, coherente y monolítico sujeto al dominio de una clase, o como un espacio de autonomía respecto de las fuerzas sociales etc, en lugar de un espacio de discursos en pugna sometido a su vez a demandas diversas y contradictorias. En este sentido, como menciona Jessop (2006), el Estado no es un lugar que pueda ser ocupado ni tampoco un sujeto, sino una relación social que responde a la correlación de fuerzas existente en una sociedad y al sentido común imperante en ella.

En este sentido no se debe menospreciar el influjo experimental que aporta la ESyS en el entramado estatal, sus políticas y su aparato burocrático en términos de la institucionalización de una economía plural y democrática. Si bien muchas políticas destinadas al sector están contaminadas

por el discurso de la “política social” y del “emprendedurismo”, creemos que también se están construyendo nuevos imaginarios y discursos que confrontan y re-significan tales políticas.

## **V – Palabras Finales**

Para terminar estas breves reflexiones que aspiran a proponer algunas coordenadas teóricas, que si bien no son novedosas, si constituyen un modo diferente de aproximación a la cuestión. Pretendemos destacar la pertinencia de un abordaje desde lo “político” de un objeto de estudio que ha sido hegemonizando por perspectivas económicas que no captan las implicancias, condicionantes “extra-económicas” presentes en el campo de la ESS.

Nos alejamos de la disputa sobre si la ESS es un fenómeno económico ligado al mundo económico de los intereses, o si es un fenómeno cultural que refleja una transformaciones de los valores en un contexto de crisis de la modernidad. Más bien pensamos que la ESS implica un fenómeno complejo donde los valores se entremezclan con los intereses, lo económico con lo político, lo organizacional con la creatividad social, el arriba de la regulación estatal y los imperativos del mercado, con el abajo de las practicas sociales y políticas de los movimientos sociales.

En definitiva, proponemos que el campo de la política social se configura, retomando a Santos, en el encuentro de las lógicas de la emancipación y la lógica de la regulación propia de una modernidad cada vez cuestionada, pero sin duda aun vigente en nuestras practicas e imaginarios. En este sentido creemos que los lenguajes teóricos considerados rescatan el trasfondo discursivo y relacional del mundo del trabajo, la producción, las identidades sociales y las políticas sociales del Estado.

## Bibliografía

- Barros, Sebastián:** “Orden, democracia y estabilidad. Discurso y política en la Argentina entre 1978 y 1991” Alción editora. Córdoba, 2002.
- Colectivo Situaciones:** “Conversaciones en el impasse. Editorial Tinta Limón. Buenos Aires, 2009
- Contartese, Daniel y otros:** “Desbordando la categoría trabajo desde los movimientos sociales” en revista Herramienta N° 44. Buenos Aires, 2010.
- Coraggio, José Luis:** “Es posible otra economía sin (otra) política?. Colección El Pequeño Libro Socialista. Editora La Vanguardia. Buenos Aires, 2005.
- Giaretto Mariana:** “Cooperativización: algunas aproximaciones a las relaciones actuales entre Estado capitalista y sectores subalternos”. En revista Herramienta Web 10. Diciembre, 2011.
- Grosso, Alejandro:** “Los dos príncipes: Juan D. Perón y Getulio Vargas” Eduvim. Villa María, 2009
- Howarth, David:** “Hegemonía, subjetividad política y democracias radical” en “Laclau, aportes críticos a su obra” Simon Critchley, Oliver Marchart (comps) FCE. Buenos Aires, 2008.
- James, Daniel:** “Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina” Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 2010.
- Jessop, Bob:** ¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la reinención de la gobernancia. *Doc. aportes administración pública gestión estatal* [online]. 2006, n.7 [citado 2012-02-05], pp. 7-44.
- Laclau, Ernesto:** “La razón populista” Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2010
- .....: “Nuevas reflexiones de la Revolución de nuestro tiempo” Nueva Visión. Buenos Aires, 1993.
- Laclau, Ernesto, Mouffe Chantal:** “Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia”. Editorial Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, 2006.
- Levitsky, Steven:** “Del sindicalismo al peronismo: la transformación de los vínculos partidos – sindicatos en el Peronismo, 1983, 1999. En revista Desarrollo Económico, vol.44 N°173.
- Mezzadra, Sandro:** “América Latina: entre el impasse y el nuevo conflicto social. Notas para reabrir la discusión” en Altamira, Cesar: Política y Subjetividad en tiempos de Governance”. Valdhuter Editores. Buenos Aires, 2010.
- Nun, José:** “El futuro del empleo y la tesis de masa marginal” en Desarrollo Económico, Vol. 38, N°152. Buenos Aires, 1999.
- Puello-Socarrás, José Francisco:** “Del homo economicus al homo redemptoris: Emprendimiento y Nuevo Neoliberalismo” en Revista Otra Economía, Vol. IV N°6 Septiembre 2010.
- Santos Boaventura:** Reinventar la democracia. Reinventar el Estado. CLACSO. Buenos Aires 2005
- Santos Boaventura y Rodríguez Cesar:** “Para ampliar el canon de la producción”. En revista Otra Economía” Vol I, N° 1; 2 ° Semestre/ 2007

-**Singer, Paul:** “Relaciones entre sociedad y Estado en la economía solidaria” en Iconos, revista de Ciencias Sociales, N°33. FLACSO, Ecuador. Enero, 2009.

-**Svampa Maristella y Pereyra Sebastián:** “Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras”. Editorial Biblos. Buenos Aires, 2004.

**Wright Adam:** “Democracia radical y prácticas de economía comunitaria: perspectivas para una andadura conjunta” en Revista Papeles, N°113, 2011

-**Wyczykier, Gabriela:** Sobre los procesos de autogestión y recolectivización laboral en la Argentina actual” en Polis Revista de la Universidad Bolivariana Vol. 8 N° 24, p 197-220. 2009

-**Zibechi, Raul:** “Políticas Sociales, gobiernos progresistas y movimientos antisistémicos” en Revista Otra Economía, Vol. IV N°6 Septiembre 2010.

.....”Dispersar el poder. Los movimientos como poderes antiestatales” Tinta Limón Ediciones. Buenos Aires, (2008)

# Empresas recuperadas: de la resistencia a la autogestión

**Andrés Ruggeri**

Programa Facultad Abierta, FFyL-UBA.

Las empresas recuperadas argentinas adquirieron notoriedad en el marco de la crisis de diciembre de 2001, en que los trabajadores mediante métodos de ocupación y resistencia al desempleo transformaron empresas tradicionales de distinto tipo en empresas de gestión colectiva. Aunque existen en otros países, la característica del proceso argentino es haber construido un movimiento que no se limitó al período de la crisis, sino que continúa en desarrollo, tanto de sus casos más antiguos como en los nuevos que aparecen cuando retorna la conflictividad laboral y el cierre de fuentes de trabajo, hasta alcanzar un número de más de 300 con 14.000 trabajadores en 2014. Examinaremos las principales características de este movimiento apuntando a sus lazos con la dinámica del capitalismo neoliberal en su fase reciente, en que la “recuperación” aparece como una resistencia de los asalariados a pasar al enorme campo del trabajo informal y precario que caracteriza a esta evolución del régimen económico. Para verlo, detallaremos los lazos con la experiencia previa del movimiento obrero argentino, con las rupturas en la lógica de organización sindical tradicional y con las nuevas formas de resistencia popular, tratando también de dar cuenta de los cambios en la lógica económica y de gestión de empresas que, aunque basadas en la democracia laboral y la solidaridad, no dejan de formar parte del mercado.

533

## El contexto neoliberal y las organizaciones de los trabajadores argentinos

En la Argentina de fines de los años noventa, después de una década de capitalismo neoliberal extremo en el que se aplicó a rajatabla el Consenso de Washington, surgió la práctica de la autogestión obrera en las llamadas (por sus propios protagonistas) Empresas Recuperadas por sus Trabajadores (ERT). Se trató de una respuesta necesaria de algunos colectivos de trabajadores frente a la situación social desesperante provocada por el cierre de fuentes productivas y la condena a la desocupación estructural que la destrucción del aparato económico-social del llamado “Estado de Bienestar” significó para millones de personas (Basualdo 2002; Kulfas 2003; Trincherro 2009). A pesar de esta masiva destrucción del tejido industrial y de puestos de trabajo, la lucha por el control colectivo de unidades productivas sólo comenzó cuando los trabajadores comprendieron que las herramientas tradicionales de su puja contra los patrones habían dejado de ser eficaces, pues eran los capitalistas los que decidían desprenderse de ellos. Este contexto que llamaremos defensivo es el marco en el que hay que comprender y analizar la experiencia de las empresas de autogestión obrera en Argentina y en algunos otros países de Sudamérica.

La oleada de neoliberalismo de los años noventa encontró a los trabajadores sin capacidad de respuesta y adaptación a una nueva realidad en la que la clase dominante no tenía más motivos para negociar con los sindicatos, pues el modelo económico adoptado implicaba el despido de millones de trabajadores y la formación de un colchón de desempleados suficiente como para hacer inútil cualquier resistencia frente al efecto disciplinador de la conversión del empleo en un bien escaso. La destrucción de los entramados de seguridad social y las modificaciones de las leyes laborales para dejar manos libres a los capitalistas para manipular a su antojo la fuerza de trabajo (la llamada “flexibilidad laboral”) hizo el resto. Esta situación angustiante es, al mismo tiempo, la causa por la que miles de trabajadores emprendieron el camino de la autogestión como una salida inimaginada y desesperada, pero llamativamente exitosa si consideramos estas circunstancias críticas.

En ese contexto, la quiebra masiva de empresas, la mayoría en condiciones fraudulentas facilitadas por las nuevas leyes laborales que se diseñaron como instrumentos a exclusivo beneficio de la voracidad capitalista, se vio enfrentada por la resistencia obrera en el marco de una extraordinaria movilización social. Los distintos casos se empezaron a conocer entre sí y ese ejemplo daba esperanza a cada colectivo que emprendía esta lucha. La visibilidad adquirida en estos conflictos fue posible también por la enorme solidaridad social que despertaron y que aún continúan teniendo. En una sociedad que había tenido como ideal de vida el paradigma del “pleno empleo”, impuesto en la mitad del siglo XX por las políticas del primer peronismo y luego por el desarrollismo, la debacle laboral que significó el neoliberalismo salvaje colocó a la defensa del trabajo empleo como un objetivo de enorme legitimidad para las mayorías sociales. Los trabajadores que resistían con sus cuerpos y con la voluntad de trabajar el cierre de fábricas abandonadas por los patrones lograron, entonces, un enorme consenso social, lo que se tradujo en una capacidad de movilización solidaria que multiplicó varias veces su capacidad de resistencia y, en la mayoría de los casos, logró evitar o incluso rechazar las instancias represivas que intentaron el desalojo de las ocupaciones (Rebón, 2004; Ruggeri, 2014). El lema “ocupar, resistir, producir” que embanderó el naciente Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, inspirado en la consigna del Movimiento de los Sin Tierra brasileño, fue la síntesis de este momento de definiciones que consolidó definitivamente la existencia de las ERT<sup>1</sup>.

### Las ERT a una década de la crisis neoliberal

En la actualidad, el movimiento de las empresas recuperadas, pasada una década de la gran crisis, no sólo permanece sino que crece. De acuerdo a los datos del último relevamiento del Programa Facultad Abierta de la UBA<sup>2</sup>, entre 2010 y 2013 se recuperaron 63 fábricas y empresas de todo tipo en el territorio nacional<sup>3</sup>. La mayor parte, 41 casos, en 2012 y 2013. Esta nueva etapa, en que las ocupaciones se aceleraron con respecto a los años de reflujo entre 2004 y 2009, ha llevado a que a fines de 2013 podamos contar unas 310 ERT en la Argentina. A este número le podemos agregar nuevas recuperaciones durante 2014 y 2015, que desde el Centro de Documentación de Empresas Recuperadas se estima en alrededor de 30<sup>4</sup>. La diferencia con la primera época es que los conflictos, al no desarrollarse en el contexto de una situación de crisis de enormes proporciones, se dan en mayor aislamiento, quizá con un grado de intensidad menor al haber mecanismos institucionales y organizativos más regularizados, mayores redes de contención y menos masividad del apoyo social. Mientras, la realidad del resto de las ERT con una década o más años de funcionamiento bajo autogestión, ha desplazado su centro de gravedad de los procesos y los esfuerzos de los trabajadores desde esos fuertes conflictos hacia una lucha cotidiana con otros desafíos, menos espectaculares pero más profundos y de mayor alcance y significación para el conjunto de los trabajadores.

Esa lucha silenciosa y cotidiana le da a estos procesos de autogestión obrera una condición de centralidad en relación a las potencialidades de esta nueva forma de gestión de unidades económicas

1 Entre los más destacados estudios sobre el fenómeno de las empresas recuperadas, podemos citar los de Fajn (2003), Rebón (2004), Fernández Álvarez (2012) y Ruggeri (2005, 2009, 2014).

2 El Programa Facultad Abierta, coordinado por el autor de este texto, viene realizando desde el año 2002 una serie de relevamientos nacionales de las empresas recuperadas por sus trabajadores. Estos relevamientos tienen como objetivo construir información lo más completa posible sobre el universo total de las empresas recuperadas por los trabajadores (ERT) en Argentina. Para ello se ha visitado a una gran cantidad de empresas recuperadas en todo el país y se ha recolectado información a través de una encuesta que se fue ampliando y complejizando a lo largo de los años. Se realizaron relevamientos en 2002, 2004, 2010 y 2013 (los informes están disponibles en [www.recuperadasdoc.com.ar](http://www.recuperadasdoc.com.ar)).

3 Datos del Cuarto Relevamiento de ERT (Ruggeri et al., 2014). [http://www.recuperadasdoc.com.ar/Informe\\_IV\\_relevamiento\\_2014.pdf](http://www.recuperadasdoc.com.ar/Informe_IV_relevamiento_2014.pdf)

4 Entre los casos más notorios, podemos nombrar los restaurantes Lalo de Buenos Aires y La Casona, la escuela Guido Spano, la cadena de comida rápida Nac&Pop, la gráfica Vulcano, y la imprenta Donelley, hoy Madigraf, entre otros. El Centro de Documentación de Empresas Recuperadas forma parte también del Programa Facultad Abierta y funciona en las instalaciones de la empresa recuperada gráfica Chilavert.

en el marco de la crisis global que alcanza, esta vez, a los países del capitalismo central. Las empresas recuperadas han hecho palpable la capacidad de los trabajadores para poner en funcionamiento establecimientos considerados como no viables por los capitalistas y la tecnocracia económica y, con ello, abrieron una luz para la propia posibilidad de pensar una economía montada sobre otras bases. Al mismo tiempo, sus complejos procesos de desarrollo, en la Argentina y otros países de América Latina, demuestran también la importancia de examinar su viabilidad y alcances, pero también sus limitaciones y problemas para erigirse en empresas de nuevo tipo, con una lógica económica alternativa a la del capital.

Precisando la definición, podemos considerar a las empresas recuperadas como un proceso social y económico que presupone la existencia de una empresa anterior, que funcionaba bajo el molde de una empresa capitalista tradicional (inclusive, en algunos casos, bajo formas legales cooperativas) y cuyo proceso de quiebra, vaciamiento o inviabilidad llevó a sus trabajadores a una lucha por su puesta en marcha bajo formas autogestionarias. Es importante enfatizar la noción de “proceso” en cada uno de los casos de recuperación, pensando en una dinámica antes que una condición dada por determinadas características, por lo que las empresas recuperadas no son solamente las que están produciendo, o las que están expropiadas, o las que son cooperativas de trabajo, o cualquier otro criterio que reduzca el caso a un aspecto del proceso sin contemplar su totalidad, sino una unidad productiva que atraviesa un largo y complejo camino que la lleva a la gestión colectiva de sus trabajadores.

En la actualidad, las más de 300 empresas autogestionadas en el país ocupan a unos 14.000 trabajadores. En los últimos tres años, contrastando una vez más con la imagen de la desaparición o mera supervivencia de las ERT, los nuevos puestos de trabajo autogestionados suman casi 6.000, entre los nuevos casos y las incorporaciones de trabajadores hechas por las más antiguas (Ruggeri et al, 2014).

El 42 % pertenece a industrias metalúrgicas u otras manufacturas industriales, un 19 % al ramo de la alimentación y un 22 % a servicios como salud, educación y hotelería. Agrupan además una mayoría de empresas categorizadas como PyMEs según el número de trabajadores, con un promedio de cerca de 40 miembros<sup>5</sup>. Estas características permiten tipificar un perfil de trabajador en gran medida especializado, pero de poca capacidad de reinserción fuera de la industria en que desarrollaron su vida laboral. Esto se debe no solo a la propia especialización, sino por lo general a que se trata de obreros con mucha antigüedad tanto en el puesto como en la empresa, mientras que trabajadores más jóvenes o de tareas ligadas a la administración, la venta o la gestión empresarial logran reinsertarse con más facilidad. Aun cuando sus potenciales nuevos puestos de trabajo sean precarios y de menor calidad, estos trabajadores que se piensan a sí mismos como con más recursos culturales que los obreros de planta los prefieren al riesgo de una lucha incierta y prolongada, en pie de igualdad además con compañeros hacia quienes, por lo general, el propio sistema de organización del trabajo y la ideología patronal les ha creado un sentimiento de superioridad y extrañamiento. Esta circunstancia no es menor, porque reduce el plantel de trabajadores que emprende el camino de la autogestión a aquellos que se ocupan de la faz productiva con escaso o nulo componente de quienes ocupaban los puestos de gestión y administración. El resultado suele ser una enorme dificultad del conjunto de los trabajadores no solo de poder asumir esas funciones, sino incluso de comprender a la empresa, ahora en sus manos, como una totalidad más allá del trabajo en la línea de producción.

Por otra parte, las ERT se encuentran diseminadas en todo el país, y su distribución no es aleatoria, sino que tiene estrecha relación con la estructura económica de la Argentina y con los sectores más golpeados por la ofensiva neoliberal de los 90. Esto se refleja en que casi un 50 % se agrupan en el área metropolitana de Buenos Aires, y otro grupo menor en el área industrial de la provincia de Santa Fe. En la Ciudad de Buenos Aires, se ha pasado de 22 casos en 2004 a 39 en 2010 y 56 en 2013. Además del área metropolitana de Buenos Aires, hay casos en 21 de los 24 distritos de la Argentina.

---

5 Estos datos y los que siguen provienen del Cuarto Relevamiento de ERT (Ruggeri et al., 2014).

Yendo a la distribución por rubros, encontramos que, aun cuando los metalúrgicos siguen manteniéndose como el sector más numeroso, su importancia relativa en el total continúa disminuyendo desde el primer registro en 2002. En cambio, se observa una gran diversificación de sectores económicos, convirtiendo al proceso de recuperación de empresas cada vez menos en un fenómeno mayoritariamente industrial. Es decir, aparece ya como un proceso que atañe a todos los sectores de la economía donde existe trabajo asalariado. Esto lo lleva más allá de la conocida imagen de la “fábrica ocupada”, que sedujo a activistas e intelectuales en la crisis del 2001 por sus ribetes heroicos, y más cerca de la profunda realidad de la diversidad de la clase trabajadora del capitalismo contemporáneo.

Si vemos esta misma información para las ERT surgidas en el período 2010-2013<sup>6</sup>, nos encontramos con un panorama de mucha diversidad, lo que confirma que la tendencia de los últimos años es a una preponderancia de establecimientos no industriales y de una gran heterogeneidad. El porcentaje de empresas industriales baja al 44%, y dentro de ese número encontramos que las metalúrgicas recuperadas en los últimos tres años son una minoría (solo 6, el 9,5%). En cambio son las gráficas las más numerosas, con 11 casos, solo uno más que las empresas de alimentación. La gastronomía (donde se nota la influencia de la cadena de los cinco restaurantes recuperados en la Ciudad de Buenos Aires) y las empresas textiles son los otros dos sectores sobresalientes, y el resto se distribuye con bastante disparidad. Las metalúrgicas, a pesar de ser menos cantidad de empresas, siguen siendo las que ocupan a más trabajadores, un 27% del total, lo que supera la incidencia en número que los trabajadores metalúrgicos tienen sobre el total de las ERT (hay una fábrica, Indiel, que con más de 500 operarios explica esta realidad).

Las empresas recuperadas cuyo conflicto de origen se sitúa entre marzo de 2010 y diciembre de 2013 son, como ya hemos mencionado, un total de 63. El número es significativo para contradecir la idea de que la recuperación de empresas por los trabajadores es una práctica que mayoritariamente tuvo lugar en 2001 y los años inmediatamente siguientes. Si desagregamos año por año esos 63 casos, notamos un crecimiento importante en 2012, con 23 casos, y 17 el 2013. Este bienio abarca 40 de las 63 nuevas empresas recuperadas, un número similar al anterior pico de ocupaciones que condujeron a la formación de empresas recuperadas, 2008 y 2009, en que fueron 44. Ambos momentos coinciden con los coletazos más fuertes en el país de la crisis económica global: en 2008-2009, con el estallido de la llamada “crisis de las subprime” en Estados Unidos, y en el más reciente, la expansión de la recesión a la Unión Europea (Ruggeri, 2014b). En ese sentido, para encontrar un año con esa cantidad de ERT hay que remontarse a 2004, es decir, el comienzo de la recuperación económica del país con posterioridad a la crisis de diciembre de 2001.

Este análisis, para no ser lineal, debe complementarse con las características efectivas del proceso más allá de las estadísticas. La declinación del porcentaje de metalúrgicas y otros sectores industriales fortalecidos por el proceso de reindustrialización de la última década, sumado al poder de negociación y fortalecimiento de los sindicatos del sector, es correlativa con el aumento de los casos en otros sectores de la industria y de la economía donde las maniobras empresarias, las tercerizaciones y la precarización laboral se encuentran a la orden del día, como la industria textil o la gastronomía. Es allí donde en el período actual encontramos mayor número de recuperaciones. En otros casos, como la industria gráfica, el crecimiento se puede asociar a la influencia de una política sindical que busca apoyar los procesos de recuperación, conservar a esos trabajadores dentro del espacio del sindicato y ayudar a la conformación de un sector gráfico cooperativo con lazos estrechos con el gremio.

---

6 El período cubierto por el cuarto relevamiento de ERT del Programa Facultad Abierta.



## Algunos problemas de la autogestión en las empresas recuperadas

Teniendo en cuenta tanto las etapas iniciales como la actual de consolidación del proceso, encontramos ciertas características y circunstancias comunes que facilitan o perjudican el tipo de empresas que se convierten en recuperadas. Una de ellas, es que es difícil encontrar grandes establecimientos, tratándose en su mayoría de pequeñas y medianas empresas, con un promedio de entre 20 y 50 trabajadores<sup>7</sup>.

Las razones son bastante transparentes. Residen no sólo en la mayor dificultad de poner en marcha solo con la fuerza de trabajo grandes fábricas, cuyas necesidades de insumos, mantenimiento, distribución, comercialización y logística requieren sumas importantes de capital para arrancar la producción una vez que ésta se ha paralizado, sino que además son negocios que los capitalistas y sus guardianes judiciales y políticos no dejan escapar tan fácilmente. En todo caso, la defensa de la propiedad privada se vuelve más laxa frente a empresas menores que en circunstancias de la lógica “normal” del mercado cerrarían o serían adquiridas a precio de chatarra por otros empresarios, pero se torna un campo de batalla tenaz si afecta a grandes propiedades y grandes negocios.

Dentro de este contexto, la lucha de más de una década ha ido elaborando un camino de procedimientos *ad hoc* que los trabajadores fueron conquistando, a partir del ensayo y el error, hasta constituirse en la forma “regular” de formar una ERT. La precariedad jurídica sigue vigente, pero estas acciones han logrado constituir una suerte de corpus legal que asegura una relativa protección y – aunque no para todos como pueden atestiguar los trabajadores del Hotel Bauen<sup>8</sup> –, la tranquilidad necesaria para poder desarrollar la producción o la provisión de servicios.

Esto incluye la adopción de la forma de cooperativa de trabajo, la única en la Argentina que permite el desarrollo de prácticas verdaderamente colectivas, por lo menos en el marco de la legislación del país, desde el momento en que su principal principio normativo es que solamente son asociados los trabajadores y no se permite que desempeñe rol laboral alguno quien no sea socio. Salvo excepciones muy puntuales, que generalmente son motivadas por condiciones muy particulares que las llevan a adoptar alguna otra forma jurídica (como otro tipo de cooperativa) las ERT se han constituido de esta manera.

Por supuesto, un análisis cualitativo mínimo de cómo se comportan las cooperativas que se forman a partir de los procesos de recuperación muestra que ninguna normativa asegura que se lleve adelante una dinámica de autogestión. La gestión colectiva puede ser ayudada o, por lo menos, no impedida, por las regulaciones cooperativistas, pero son los trabajadores los que cotidianamente la deben llevar adelante. De lo contrario, como sucede con la mayoría de las cooperativas tradicionales, la ausencia del capitalista puede ser suplida por una nueva jerarquización y la formación de un capitalista colectivo, encubierto por esa misma normativa asentada en la letra en los principios de solidaridad surgidos de Rochdale. La conformación de colectivos horizontales que rompen con las estructuras anteriores es un punto importante que pone en el camino de la autogestión a las empresas recuperadas desde su mismo inicio conflictivo. Para ver si esto se mantiene, hay que analizar la evolución de los distintos casos, sabiendo que ninguna organización que las agrupa ha logrado establecer un “modelo” o principios generales, sino que los dejan relativamente librado a la decisión o la posibilidad de cada grupo.

En las ERT recientes, la influencia de los procesos anteriores se deja ver en un hecho fundamen-

7 Hay excepciones, como Fasinpat (ex Zanón), Textiles Pigüé, el Hotel Bauen, Indiel, entre algunas otras. En conjunto las que emplean a más de 100 trabajadores no superan el 5% del total (Ruggeri, 2011).

8 El Hotel Bauen es un gran hotel de cuatro estrellas situado en pleno centro de Buenos Aires, que quebró en 2001 y fue recuperado por un sector de los ex trabajadores en 2003, con el apoyo del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas. A diferencia de otros casos, el hotel funciona en manos de los trabajadores como cooperativa pero sin ningún permiso legal o ley de expropiación, y con fallos judiciales en contra. En diciembre de 2014 el gobierno anunció un proyecto de expropiación y estatización, tomando como asalariados a los miembros de la cooperativa. Al cierre de este texto, no había habido avances concretos.

tal: los trabajadores argentinos ya no ven como un hecho extraordinario la salida autogestionaria cuando cierra una fuente laboral, sino que lo consideran cada vez más una alternativa válida y posible. La acumulación de la experiencia de más de una década aparece en la facilidad para identificar las maniobras de vaciamiento de las patronales, la anticipación al desenlace registrando antes del estallido del conflicto la cooperativa obrera, la conexión con trabajadores de otras recuperadas o sus organizaciones, y la aceptación, aun a regañadientes, por parte de los sindicatos de que la cooperativización es un camino posible para salvar la fuente de trabajo. De ahí en más, los conflictos se desarrollan con problemas parecidos a los de años previos, a pesar de un contexto general diferente, tanto en lo económico como en lo político. Este hecho, más que marcar las diferencias, realza las semejanzas.

Aunque este panorama se muestra como bastante negativo, mucho peor fue el punto de inicio: empresas cerradas, trabajadores sin ingresos con el que alimentar a sus familias, instalaciones ruinosas, ausencia de capital, prescindencia del Estado, fraudes empresarios y otros elementos que condicionaron el comienzo de estas empresas. A pesar de estos factores condicionantes, el hecho decisivo es la conformación de un colectivo de trabajadores que pueda llevar adelante el conflicto, triunfar en la resistencia a las dificultades y los intentos represivos y, por último, constituirse como un sujeto capaz de organizarse con moldes muy diferentes a los acostumbrados como asalariados.

Estos son los procesos profundos que hacen de las ERT un punto de quiebre en la experiencia de lucha de los trabajadores, independientemente de cómo se siga desarrollando el proceso. Aunque se vuelva a cerrar la brecha que permitió que estas situaciones se dieran, la fractura, imposible de pensar para muchos, se dio. Y se dio fuera del marco de ofensivas revolucionarias de trabajadores, en medio de la hegemonía imperial que impone sus reglas de juego a todo el planeta.

## Conclusiones

Como ya hemos puntualizado, las circunstancias de origen para que la ERT comience su actividad productiva distan mucho de las ideales y difieren sustancialmente de las oportunidades que las reglas de juego del sistema capitalista brindan a cualquier empresario que decida invertir capital en un emprendimiento determinado. Los trabajadores no están decidiendo, en verdad, otra cosa que intentar continuar la explotación de un establecimiento fracasado, a veces por circunstancias macroeconómicas que el propio capitalista no pudo resolver, la mayoría por decisión de los patrones, que intentaron sacarse de encima el negocio a costa de sus empleados y, generalmente también, de proveedores, de clientes y del Estado. Queda fuera del alcance de los trabajadores la posibilidad fundamental de tomar autónomamente la decisión de qué tipo de unidad económica crear o desarrollar. En ese sentido, están reducidos a intentar hacer funcionar para su supervivencia una unidad económica previamente condenada por las reglas de juego del mercado.

También son numerosos los ejemplos donde la solidaridad ha contribuido en forma decisiva a superar estos obstáculos. Muchas ERT ya en funcionamiento han aportado financiación, préstamos o incluso donaciones para las nuevas con dificultades para recomenzar la actividad. Complementariamente, la lucha del movimiento y su visibilidad social han provocado que desde algunos estamentos gubernamentales se desarrollase una política de subsidios que pueden ser vitales en esta difícil etapa. Estas líneas suelen ser insuficientes, pero en algunos casos son un impulso importante en el corto plazo.

Pero el gran problema es que las empresas autogestionadas deben competir en un nicho del mercado, es decir, someterse a la lógica de la competencia capitalista para sobrevivir. Se trata de empresas, pero empresas de trabajadores, que deben vender sus productos subsumidas a las reglas del mercado de competencia. Esta demanda presiona sobre los tiempos de trabajo, la rentabilidad, la capacidad de tomar decisiones estratégicas y, en ocasiones, sobre las normas de funcionamiento interno.

A diferencia de las experiencias históricas más conocidas y radicales surgidas en contextos de crisis revolucionarias, las empresas autogestionadas por trabajadores surgidas en Argentina y en otros países latinoamericanos<sup>9</sup> constituyen procesos que son, en cierta forma, consecuencia de las transformaciones regresivas de la propia economía capitalista. La etapa de la globalización neoliberal provocó la expulsión de millones de trabajadores de las relaciones salariales. La autogestión y la autoorganización productiva, aun en este marco desfavorable, representa una respuesta activa de la clase trabajadora a esta situación. Acuciada por la necesidad de supervivencia, pero siendo claramente consciente de que las demás alternativas sólo llevan a la marginalidad estructural, la defensa del trabajo se vuelve la defensa de la propia vida y la búsqueda de mecanismos de regeneración de relaciones sociales y económicas propias del movimiento social.

Más allá de cuál sea finalmente la evolución de las empresas de autogestión, presionadas por la lógica de las relaciones sociales y económicas en las que deben necesariamente desarrollarse, la experiencia ha tenido el importante papel de reactualizar la discusión y la necesidad de desarrollo de la práctica y la teoría de la autogestión. La crisis capitalista pone a los trabajadores del mundo frente a este debate. Las propias limitaciones de la experiencia argentina nos ponen frente a problemas que deben ser pensados y pasar a formar parte de la agenda de los trabajadores.

---

9 Además de las argentinas, encontramos ERT en Uruguay, Brasil, Paraguay, Venezuela, Ecuador y México, de acuerdo a nuestras informaciones. Sobre Uruguay, ver el trabajo de Anabel Rieiro (Rieiro, 2014); para Brasil, los trabajos más importantes realizados hasta la fecha son los de Mauricio Sardá de Faria (2005), Henrique Novaes (2007) y Chedid et al (2013).

## Bibliografía

- Amodio, Marcelo y Cosio, Amílcar. 2014. Principio de conservación de la fuente de trabajo en la ley de Quiebras. Revista Idelcoop, Nro. 213, p. 223-230.
- Aspiazu, Daniel y Schorr, Martín. 2010. Hecho en Argentina. Industria y economía. 1976-2007. Buenos Aires, Ediciones Siglo XXI, 302 p.
- Basualdo, Eduardo et al. 2002. El proceso de privatización en Argentina. Buenos Aires, Página/12 y Universidad Nacional de Quilmes, 96 p.
- Basualdo, Victoria. 2010. Los delegados y las comisiones internas en la historia argentina, 1943-2007. En: Aspiazu, Schorr y Basualdo, La industria y el sindicalismo de base en la Argentina. Buenos Aires, Atuel, p. 81-157.
- Chedid, Flávio et al. 2013. Empresas recuperadas por trabalhadores no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Multifoco, 269 p.
- Cole, George D. H. 1957. Historia del pensamiento socialista, tomo I, Los precursores 1789-1856. México, Fondo de Cultura Económica, 339 p.
- Cole, George D. H. 1959. Historia del pensamiento socialista, tomo 3, La Segunda Internacional 1889-1914. México, Fondo de Cultura Económica, 476 p.
- Fajn, Gabriel. 2003. Fábricas y empresas recuperadas. Protesta social, autogestión y rupturas de la subjetividad. Buenos Aires, Centro Cultural de la Cooperación, 223 p.
- Faria, Mauricio Sardá. 2011. Autogestao, cooperativa, economía solidaria. Avatares do trabalho e do capital. Florianopolis, Editoria Em Debate, 584 p.
- Fernández Álvarez, María Inés. 2012. “Luchar” por trabajo, trabajar “luchando”: prácticas cotidianas de organización y demanda en una empresa recuperada de Buenos Aires”. Revista Papeles de Trabajo N° 23 -Julio 2012 pp 11- 26.
- Feser, Eleonora. 2013. Asimetrías en el tratamiento de los tipos jurídicos entre sociedades anónimas y cooperativas de trabajo. Revista Idelcoop, Nro. 210, p. 243-258.
- Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social. 2008. Las cooperativas y las mutuales en la República Argentina. Reempadronamiento Nacional y Censo Económico sectorial de Cooperativas y Mutuales. Buenos Aires, INAES, noviembre de 2008.
- James, Daniel. 2005. Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina, 1946-1976. Buenos Aires, Siglo XXI editores, 359 p.
- Kulfas, Matías. 2003. El contexto económico. Destrucción del aparato productivo y reestructuración regresiva, en Hecker, E., Kulfas, M., Sanchez, F., Briner y Cusmano *Empresas Recuperadas. Ciudad de Buenos Aires*, Secretaría de Desarrollo Económico. Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires
- Luxemburgo, Rosa. 1967. Reforma o Revolución. México, Grijalbo, 158 p.
- Martí, Juan Pablo. 2006. Desafíos en la relación entre empresas recuperadas y movimiento sindical en Argentina y Uruguay. Revista Unircoop. vol. 4.1
- Montes, Verónica y Ressel, Alicia. 2003. Presencia del cooperativismo en Argentina. UniRcoop 1(2).

- Murmis, Miguel y Portantiero, J.C. 1972. Estudios sobre los orígenes del peronismo. Buenos Aires, Siglo XXI editores, p.129.
- Novaes, Henrique Taham. 2007. O Fetiche da Tecnologia: a experiênciã das fábricas recuperadas. São Paulo, Expressão Popular- Fapesp, 351 p.
- Plotinsky, Daniel, 2012. El proceso de concentración de la banca cooperativa argentina. De la “tablita al “efecto tequila” (1979/1997). En Revista Idelcoop, Nro. 208, noviembre de 2012. Revista del Instituto de la Cooperación (IDELCOOP). Buenos Aires. P 175-189.
- Rebón, Julián. 2004. Desobedeciendo al desempleo. La experiencia de las empresas recuperadas. Buenos Aires, Ediciones Picaso/La Rosa Blindada, 169 p.
- Ruggeri, Andrés et al. 2005. Las empresas recuperadas en la Argentina. Buenos Aires, FFyL-UBA.
- Ruggeri, Andrés. 2009. Las empresas recuperadas: autogestión obrera en Argentina y América Latina. Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, UBA.
- Ruggeri, Andrés. 2011. Las empresas recuperadas en la Argentina. 2010. Informe del tercer relevamiento de empresas recuperadas. Buenos Aires, Ediciones de la Cooperativa Chilavert, 144 p.
- Ruggeri, Andrés. 2012. Historia de la autogestión. Los comienzos. En Revista autogestión XXI, Nro. 1, Octubre 2012, p. 20-22.
- Ruggeri, Andrés. 2014. ¿Qué son las empresas recuperadas? Buenos Aires, Continente/Peña Lillo, 128 p.
- Ruggeri, Andrés. 2014b. Crisis y autogestión en el siglo XXI. En Ruggeri et al. Crisis y autogestión en el siglo XXI. Buenos Aires, Continente/Peña Lillo, 160 p.
- Ruggeri, Andrés et al.. 2014. Nuevas empresas recuperadas 2010-2013. Buenos Aires, Continente/Peña Lillo, 96 p.
- Schneider, Alejandro. 2005. Los compañeros. Trabajadores, izquierda y peronismo, 1955-1973. Buenos Aires, Imago Mundi, 430 p.
- Trincherro, Héctor Hugo. 2009. De la exclusión a la autogestión. Innovación social desde la experiencia de las empresas recuperadas por sus trabajadores (ERT). En Ruggeri, Andrés: La economía de los trabajadores: autogestión y distribución de la riqueza. Buenos Aires, Ediciones de la cooperativa Chilavert, 226 p.

## Desarrollo, territorio y regionalización

### *Los impactos del desarrollo<sup>1</sup>*

(En homenaje a Juan Bressan)

- **Buffa**, Adolfo (UNC) **Bressan**, Juan Carlos (IIFAP/UNC) y **Buffa**, Silvina (UNC): “Bienes Comunes: Diálogos disciplinares y experiencias locales”
  - **Elorza**, Enrique (FISYP - UNSL): “Excedente económico, territorio y desarrollo. Controversias en Nuestramérica”
  - **Etchichury**, Horacio (UNC - CONICET): “La mente, la pobreza y el Banco Mundial: Una perspectiva de derechos humanos”
  - **Rinaldi**, José María (UNC): “La política tributaria y los procesos de concentración de la riqueza”
  - **Delgado**, Pablo e **Ibarra**, Juan Ignacio (UNVM): “Nuevos desarrollos teóricos en el estudio de la relación Estado - Capital: Los aportes de István Mészáros”
  - **Diniz Rocha**, Pedro (Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais): “Trazando fronteras en un mundo de flujos des-territorializantes: ¿Ha llegado el fin del Estado Nación?”
  - **Giuliani**, Adriana (UNCo): “La Planificación como herramienta orientadora del Desarrollo. El caso de la Provincia de Neuquén y la explotación de Vaca Muerta”
- . **Valinotti**, Florencia (CONICET - UNVM - UNRC): “Las especificidades del desarrollo territorial en países periféricos: El caso del Sistema Productivo Local basado en la industrialización de oleaginosas en el sur Provincia de Córdoba”

### *Transformaciones urbanas<sup>2</sup>*

- **Abraham**, Eliana (UNC) y **Pereyra**, Ailen (UNC): “Configuraciones estratégicas en torno al espacio. Caso: Barrio Güemes y Alberdi”
- **Camardo**, Andrea (CCPE/AECID): “Estado y Cultura en la construcción de nuevos espacios urbanos: Situación de poblaciones re-localizadas a la zona oeste de Rosario, procedentes en alto número de pueblos originarios (Qom y Mocoví)”

---

1 Coordinación a cargo de Adolfo Buffa

2 Coordinación a cargo de Darío Gómez Pucheta.

- **Cisterna**, Carolina (IIFAP/UNC - CONICET) y **Capdevielle**, Julieta (IDH - CONICET): “Transformaciones urbanas y estrategias empresariales en la ciudad de Córdoba, Argentina. El caso del ‘desarrollista’ GAMA”
  - **Elorza**, Ana Laura (UNC - CONICET): “La política vivienda social productora de procesos de segregación residencial socioeconómica. El Caso de Córdoba en el contexto latinoamericano”
  - **Galán**, Marco (IIFAP/UNC): “Hábitat informal, estrategias populares de acceso al suelo urbano y políticas públicas sobre la cuestión: una mirada desde la perspectiva de los Derechos”
- . **Saccucci**, Erika (CEA/UNC- UCC - CONICET): “Los procesos de toma de tierra en Córdoba. Una discusión desde la perspectiva de los Movimientos Sociales”
- . **Pereira Stauffer**, Anna María (UF de Río de Janeiro-Instituto de Investigación y Planeamiento Urbano-Regional-Núcleo interdisciplinar de estudios migratorios) “Desdoblamientos recientes de la política migratoria brasilera”.

### *Planificación territorial urbana<sup>3</sup>*

- **Crissi Aloranti**, Vanesa (CIECS - CONICET): “Perfiles territoriales y Ordenamiento Ambiental Territorial en las Comunas de la Provincia de Córdoba”
- **Falavigna**, Claudio (IIFAP/UNC): “Propuesta metodológica para cuantificar desigualdades en la movilidad urbana en ciudades Argentinas”
- **Gutiérrez**, Andrea UBA - CONICET): “Acceso al transporte y la movilidad”
- **Lucca**, Carlos; **Riera**, Alicia; **Brusa**, Julia; **Falavigna**, Claudio y **Taborda**, Héctor (IIFAP/UNC): “Patrones de ocupación del suelo y su incidencia en la movilidad urbana sostenible”
- **Pérez Campanelli**, Emilio (IIFAP/UNC): “Entre la teoría y la práctica: Propuesta metodológica para la planificación territorial de pequeñas y medianas localidades de la pampa húmeda argentina”

### *Políticas ambientales y explotación de los recursos<sup>4</sup>*

- **Astegiano**, Natalia (UNC - CONICET): “La modernización en movimiento: Red de agrogocios en el norte de la Provincia de Córdoba”
- **Berteá**, Jorgelina y **Nieto**, Silvia (SECyT/ISEA - UNC): “Valorización de la naturaleza y procesos socioterritoriales emergentes. El caso de la minería de gran escala en Andalgalá,

3 Coordinación a cargo de Enrique Elorza

4 Coordinación a cargo de Adriana Giuliani.

Catamarca”

- **Chiavassa**, Sergio; **Deón**, Joaquín; **Ensabella**, Beatriz y **Saavedra**, Carlos (DG - SECYT - FFYT - UNC): “Un enfoque territorial para la gestión de cuencas hídricas. El caso de Sierras Chicas, Córdoba”
- **Decándido**, Erika (CONICET - CEA/UNC): “El movimiento campesino en la era del agronegocio”
- **Rodríguez**, Luis Oscar (IIFAP/UNC): “La devolución social”

#### *Dimensiones del orden ambiental<sup>5</sup>*

- **Doroni**, Georgina (CIJS/UNC - CONICET): “Nuevas aristas de la relación Estado-Sociedad y Medio Ambiente. Políticas de desarrollo y progreso- Derecho a un ambiente sano”
- **Juliá**, Marta; **Ulla**, María Carolina y **Conforti**, Natalia (CIJS/UNC): “Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: Conflictos, debates y disputas en el campo político-jurídico”
- **Loza Serra**, María Rocío (UNC): “El orden jurídico ambiental en la reserva hídrica natural ‘Parque La Quebrada’. Una aproximación en torno al agua en el marco de la crisis hídrica”
- **Tapia**, Mariana (CONICET - UNCa): “Mega minería: Las disputas del capital y su incidencia territorial local”

544

#### *El desarrollo en el espacio sub-nacional<sup>6</sup>*

- **Andalle**, Leila (UNC): “Responsabilidad Fiscal Federal y las nuevas tendencias en el desarrollo y en la gestión territorial. Confluencias y desajustes en la coordinación de políticas públicas”
- **Bernal**, Marcelo y **Verri**, Romina (UNC - Univ. Siglo 21): “Las relaciones intergubernamentales Provincia - Municipios en Argentina. Un estudio de casos de las Provincias de Córdoba, Mendoza y Salta”
- **García Puente**, Ma. Jimena (UNL - UNER) y **Fernández**, Víctor (CONICET - UNL): “La instancia meso-regional estatal y el desarrollo de capacidades escalares en la construcción del desarrollo”
- **Vigil**, José Ignacio y **Ockstat**, Waldemar (UNL): “Estado, Gobernanza y políticas de desarrollo regional en Argentina. Una mirada crítica de experiencias recientes”

---

5 Coordinación a cargo de Marta Juliá

6 Coordinación a cargo de María Belén Rolfi



### *Interpelando lo político II'*

- **Begala**, Silvana (UNC): “Política migratoria, cambios formales y prácticas públicas”
- **Maldonado**, Martín (CONICET - IIFAP/UNC): “Movimientismo Estatal. Poder, Legitimidad y Territorio en 360°”
- **Montes**, María Florencia (UNVM - CONICET): “Análisis de las potencialidades y límites del Plan de abordaje territorial ‘Ahí en el Lugar’”

# Ponencias

---

Los impactos del desarrollo  
(En homenaje a Juan Bressan)

---

# VI° Coloquio Internacional Estado, Política Pública y Acción Colectiva. Praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia

Eje temático: Desarrollo, territorio y regionalización

Bienes Comunes: Diálogos disciplinares y experiencias locales

Autores: Bressan Juan Carlos<sup>1</sup>; Buffa, Adolfo David<sup>2</sup>; Buffa, Silvina<sup>3</sup>

## Introducción

La presente ponencia profundiza en la línea de investigación de proyectos que venimos desarrollando y que están orientados a analizar qué discursos se construyen en torno a lo común. Se analizan diferentes visiones que recurren a la perspectiva de los bienes comunes desde una perspectiva interdisciplinaria.

En este sentido, cabe destacar que si bien en la mirada sociológica y filosófica la categoría de bienes comunes no tienen un tratamiento claramente diferenciado, entendemos a las discusiones en torno a la comunidad como un puente que permite su abordaje, al considerar que los bienes comunes son un emergente de las comunidades.

Buscamos indagar acerca del concepto de bienes comunes en su contenido teórico, partir de un anclaje en lo económico, con énfasis en el proceso de desarrollo.

Finalmente se propone una aproximación a ciertas sostenidas por organizaciones sociales de nuestro contexto local. En esta presentación se reflexiona en torno a dos experiencias relevantes para la Provincia de Córdoba en términos de disputas por bienes comunes asociados a recursos naturales, como son los casos de Barrio Ituzaingó y de la localidad de Malvinas Argentinas.

547

## Las construcciones teóricas acerca del concepto de bienes comunes

Los bienes comunes o *commons* (en la literatura anglosajona) se entienden como un concepto que da sentido y dirección a una propuesta política y que nos sitúa en cuatro temas esenciales: (1) el control sobre el uso y manejo de recursos y bienes que conforman nuestro patrimonio social, natural y cultural; (2) el acceso a dichos recursos y bienes; (3) el proceso de producción y reproducción social tanto de bienes como del bien común; y (4) la justicia distributiva en la repartición de los beneficios que emergen de nuestro acervo común. En este sentido, dada su gran variedad, dichos bienes en su mayoría pueden ser agrupados en: los ofrecidos por la naturaleza y los creados por los seres humanos; esto últimos son los materiales y los intangibles. Sin embargo en ocasiones las separaciones son bastante dificultosas, por ejemplo en las perspectivas de la *ecología política* en la cual se privilegia “la relación” hombre-naturaleza.

A continuación presentaremos diferentes enfoques disciplinares que nos permitan aproximarnos al tratamiento de los bienes comunes y otras categorías necesarias para su comprensión, como sociedad, Estado, comunidad, mercado, ciudadanía.

1 IIFAP-UNC.

2 Facultad de Ciencias Económicas. UNC. adolfobff@gmail.com

3 Facultad de Psicología. UNC. silbuffa@gmail.com

## Abordajes filosóficos en torno a la comunidad

La tensión entre sociedad y comunidad es abordada desde diferentes perspectivas filosóficas. En la filosofía moderna con Hobbes, que concibe a los hombres como conflictivos. Allí se presenta una redefinición de lo público y lo privado, un orden político para garantizar un orden social: si no hay Estado (sociedad civil) no hay sociedad. En Locke con el estado de naturaleza, la genealogía de la sociedad es previa a la noción de Estado: el individuo es visto como átomo que define la genealogía de la sociedad. Pero el filósofo de la comunidad es Rousseau, El Emilio, un crítico de la Ilustración por ser el origen de las desigualdades. Ante el abandono del estado de naturaleza su preocupación fue ver como recuperarlo: libertad e igualdad natural, deben ser libertad e igualdad civiles, con lo cual El Contrato Social pasa a ser la religión cívica.

En la filosofía contemporánea, los discípulos o herederos de Derrida, se preguntan por la comunidad. Para este, en los '70 y '80s la pregunta por la comunidad es preguntarnos por nosotros, por la humanidad, y esta tiene un progreso, un sentido: plantea otro humanismo. En un sentido histórico, el capitalismo destruyó la comunidad y entiende a la comunidad como algo del futuro, algo a crear. J.L. Nancy en los '80s dice que el interés por la comunidad surge de los coloquios (1979-80) sobre Derrida. Las herencias de Derrida fueron la deconstrucción de lo político, de donde surge el tema de la comunidad; parten de la política como determinación filosófica y la filosofía como determinación política: una reciprocidad de las implicaciones. Ante el dominio totalitario de la Economía Política, propone la Retirada de lo Político, como modo de repensar la política: el capital niega a la comunidad porque coloca la identidad y la generalidad de la producción y los productos, antes que la comunidad. Nombrando a Marx, el autor sostiene que la comunidad significa la particularidad social y se opone a la generalidad social propia del capitalismo: la comunidad es una articulación de particularidades y no fundada en una esencia autónoma que absorbería a los seres particulares, sino una división de tareas que articula singularidades, por oposición a la acumulación del capital que parte de una generalidad previa que se propone dividir (propiedad privada, división industrial del trabajo, etc.).

Nancy plantea su preocupación por el totalitarismo ejercido en nombre de la comunidad. Ve a la comunidad como un sujeto, es una relectura del psicoanálisis; y también diferenciada de la sociedad. En La Comunidad Inoperante plantea una discusión sobre la comunidad como una negatividad (basado en Hegel); para el autor la comunidad tiene dos figuras, el totalitarismo y el individualismo. Plantea la traición del comunismo real, porque en el comunismo hay una concepción humanista, y una crítica a Rousseau por su idea de la comunidad perdida, abandonada. Frente a esto dice que hay que reinventar la comunidad, porque nada se ha perdido, expresando la inmanencia como humanismo: la muerte como pérdida de la inmanencia de la comunidad. El autor encuentra la reinención de lo político en la comunidad. En el texto La Verdad de la Democracia, plantea que la comunidad es una tarea, y es el lugar donde estamos y no podemos suprimir; el problema es que la comunidad se niega permanentemente a si misma: el totalitarismo y el liberalismo niegan la comunidad.

Otro autor contemporáneo es M. Blanchot, discípulo de Levinas (antihegeliano), e influenciado por Bataille. Respondiendo a Nancy en el texto La Comunidad Inconfesable trabaja nociones relacionadas con comunidad como comunicación, común, comunismo, comunicativo, comunión.

Para Blanchot el tema de la comunidad tiene que ser pensada con lo que es el comunismo y en ese sentido se plantea un intento de repensar el comunismo. Comunidad y comunismo son términos a los que estamos ligados, no por haber sido traicionados o deshonrados, sino que han sido abandonados. En esta línea encuentra que la historia ha abandonado el concepto de comunidad, y propone reformular dicho concepto ya que estamos ligados a él y no podemos sustraernos; y así mismo postula someter a juicio el concepto de reciprocidad. Si para el comunismo la igualdad es su fundamento, expresa que no hay comunidad si las necesidades no están igualmente satisfechas, lo que supone un principio de humanidad transparente, inmanente: inmanencia del hombre al hombre, modelado por él desde la humanidad hasta la naturaleza.

Plantea la pregunta, en que medida se puede pensar una comunidad más allá de la soberanía. Por una parte es Inconfesable porque no hay posibilidad de un afuera que nombre a la comunidad; es Irrepresentable y menciona la noción de secreto: la comunidad se construye alrededor de un secreto irreveleable, porque no hay nada que revelar. Por otro lado plantea una crítica a la acción: una política de la pasividad, para pensar la política más allá de la acción, y disputar su sentido, planteando la idea de potencia como infinita en sus posibilidades, más allá del hacer, de la obra.

Por su parte, para G. Agamben la idea de la comunidad es distinta a Nancy, con su comunidad negativa en línea con Hegel y Derrida; y también distinta a la de Blanchot, Negri y Deleuze con su concepto de potencia afirmativa, no negatividad. Los términos que emplea son comunidad, mesianismo, inoperancia, potencia.

Respecto a la comunidad, en *La Comunidad que Viene*, la presenta mediante figuras: la comunidad es la figura del limbo, donde se activa el uso y se desactiva la apropiación: apropiación frente a uso. Piensa la comunidad como potencia, posibilidad. Una de las cualidades de la Comunidad que Viene es el amor, lo amable. La política de la comunidad va más allá del Estado: hay una disyunción insuperable entre singularidad y Estado; un hacer de la comunidad es suspender la ley.

J. Ranciere se inscribe en el horizonte del marxismo, criticando a Nancy y Agamben. Pone énfasis en la ideología como espacio de lucha. Apela a la igualdad para pensar la comunidad, siendo la igualdad algo a conseguir, un objetivo. Se diferencia de los autores anteriores en la política y la concepción de la comunidad entendida como conflicto. En la democracia lo importante es distinguir entre “los que cuentan”, los que tienen voz, y “los que no cuentan”, los que no tienen voz; así la comunidad está atravesada por un litigio constitutivo, ya que rechaza la idea de Nancy de la comunidad como el estar juntos, sino que lo constitutivo está en el conflicto porque hay dos lógicas: la lógica del gobierno (la policía) y la lógica de la política (la democracia). La política es el litigio por los que no son contados, los que no tienen voz. Su idea es pensar la comunidad desde la democracia, siendo la democracia la cuenta de los que no son tenidos en cuenta, los que no tienen título ni propiedad para gobernar; la concepción de la comunidad es pensar la igualdad; la libertad es la igualdad de los que no son nada.

Por su parte, en el texto *Nihilismo y comunidad*, R Esposito plantea dos cuestiones: cómo entender la filosofía política y qué aportar al pensamiento de la comunidad. Sobre la primera cuestión, se opone a la despolitización y a la teología política (Schmitt), que las considera dos caras de la misma moneda. El Estado moderno está despolitizado y teologizado; despolitizado: la autonomía de lo económico, el mercado instituido políticamente; y teologizado: la modernidad, el capitalismo como el proyecto de Hobbes (representantes y representados), que niega la representación, siendo el catolicismo el principio de representación (el Papa como representante de Dios). Sobre la comunidad sistematiza los distintos planteos sobre la misma, y busca hacer un aporte singular en el modo de comprender el núcleo de la comunidad, una categoría a ser deconstruida. En este sentido toma distancia de la visión romántica de la comunidad; de la visión de Habermas y del neocomunitarismo. Plantea que nihilismo y comunidad no son términos antagónicos: la nada en común es lo que los une, porque la comunidad no es una cosa, no es un ente sino una relación; nihilismo no es igual a comunidad, sino que permite pensar de otro modo a la comunidad. Lo antagónico a comunidad es inmunitas (vacío de lo común): en los términos jurídicos y médicos, y considera a Hobbes el pensador de la inmunidad. Habla de conflicto, finitud y cambio, siendo el pensamiento de la comunidad una ontología del cambio; el cambio es positivo a la comunidad; piensa la vida como sujeto de la política, la biopolítica. La comunidad la entiende como contacto regulado, abierto a otros; la idea opuesta a la comunidad es la inmunidad como lo particular que se sustrae de lo que es común, que si bien protege, a partir de cierto límite se vuelve en contra, contra la circulación social propio de la comunidad, es la reconstrucción de lo individual.

## La mirada sociológica sobre la comunidad

En el discurso sociológico la sociedad es vista como una invención estratégica, una “ciencia de la realidad” como señaló M. Weber. La sociedad era concebida como un conjunto de individuos semejantes, buscando una administración racional dentro de las relaciones sociales capitalistas. Esta invención implicó un conjunto de instituciones que correlacionaron con eficacia el Estado y el mercado.

Las tensiones entre la sociedad y la comunidad, se resolvieron en la sociología clásica mediante la justificación del arrasamiento de la comunidad tradicional, a través del planteo de un cambio ordenado para no provocar su extinción: este era el temor. Pues la relación Estado – sociedad civil implica la existencia y preexistencia de la comunidad en un papel subordinado.

Revisando estas discusiones P. de Marinis (2012) plantea que actualmente se está dando un proceso de *desocialización* expresado como resurgimiento de la comunidad y una “corrosión” de la sociedad y lo social. Para el autor lo social alcanzó su máxima expresión en el keynesianismo: la sociedad como solidaridades garantizadas por el Estado, relegando la comunidad a una subcultura. Esta desocialización tiene hoy varias expresiones.

Se da una reinención de la comunidad con dos variantes, una desde “arriba” y otra desde “abajo”. Desde arriba, el neoliberalismo enfrenta al keynesianismo como expresión de la dádiva, apelando a gobernar por medio de una comunidad activa, participativa. Desde abajo, las familias, los grupos, los individuos construyen identidades y se organizan en una gran diversidad de comunidades: vecinos, por condiciones de género, consumidores, etc., definiendo sus perfiles y articulando demandas a las autoridades; es una expresión de la fortaleza de la comunidad.

El proyecto del neoliberalismo se presenta como expresión anti-keynesiana, mediante la economización por el Estado de los medios de gobierno; en ese otro Estado, se busca gobernar utilizando la energía que aportan los gobernados; un Estado disminuido y articulado con comunidades activas.

Desde el punto de vista del sujeto -que en la racionalidad política del keynesianismo es visto como pasivo, demandante, irresponsable, apático- los gobiernos buscan promover sujetos “activos”, participativos, dinámicos, emprendedores, y se producen ambivalencias al interior de las comunidades; por un lado buscando la eficiencia del mercado, la reducción de gastos, procurar sus propias soluciones, en el horizonte de la subsidiariedad del Estado; por otro lado se genera un activismo autónomo del Estado y del mercado, y en algunos casos asumen ciertos rasgos emancipatorios, que revelan disputas por los recursos económicos, naturales y sociales: son claras las brechas entre las comunidades por la disposición de capitales económicos, sociales, políticos, simbólicos, acceso a la visibilización pública, etc.

## La perspectiva de la Economía Política sobre los bienes comunes

Cabe señalar que las referencias a los bienes comunes son de escasa consideración en la Economía Política y en especial en la Economía del Sector Público. Esta no distingue entre bienes sociales y bienes comunes, y por tanto entre comunidad y sociedad.

El abordaje de la perspectiva de los bienes comunes tiene que ser precedida por una clara distinción entre bienes comunes y bienes públicos o sociales, lo cual nos conduce necesariamente a esclarecer la relación comunidad-sociedad. Esta relación está en el origen de las Ciencias Sociales, lo que nos remite a la discusión sobre la modernidad y el capitalismo desde una perspectiva alternativa a la visión estándar (Wallenstein, 2007).

En sus reflexiones sobre los Bienes Comunes, E. Ostrom desde un plano institucionalista, parte de la importancia que adquirió el planteo de la Tragedia de los Comunes de G. Hardin; señala

que ni el Estado vía centralización, ni el mercado vía privatización, han logrado éxitos en un uso productivo de largo plazo en los sistemas de Recursos Naturales, y en la regulación de los mismos; en cambio las comunidades con sus instituciones, mediante la regulación y administración si lo lograron.

Por su parte D. Bollier expresa que el “cercamiento de los bienes comunes” es el deseo de convertir en propiedad privadas, aquellos recursos sujetos a control público o comunitario; en la visión neoliberal, los derechos de propiedad privada representan la manera más eficiente para producir riqueza, lo cual constituye el “progreso”. Un “recurso de uso común” (common pool resource) es un bien económico compartido, independiente de cualquier sistema de derechos legales de propiedad. Se usa para distinguir un bien, de una “propiedad común”, lo que denota un recurso poseído en conjunto mediante una serie de derechos legales. Recientemente, los especialistas se han empezado a referir a ambos como “bienes comunes”.

Para E. Ostrom hay tres modelos usuales, íntimamente relacionados y muy influyentes actualmente en las recomendaciones de políticas públicas y las del mercado, respecto al tratamiento de los Recursos de Uso Común (RUC): 1) *La tragedia de los Comunes*; 2) el *dilema del prisionero*, como juego no cooperativo, sin comunicación entre actores, como una formalización del planteo de Hardin; y 3) la *lógica de la Acción Colectiva*<sup>4</sup>, en la que el bienestar común es inferior al bienestar individual. Estos tres modelos también constituyen hoy una orientación clave en la teoría económica, tal como lo expresa la pagina web de Pidesone en sintonía con S. Zamagni.

Bollier señala que tanto el relato de la tragedia de los bienes comunes, como los experimentos del dilema del prisionero son modelos irrealistas; en la vida real, los miembros de una comunidad desarrollan una confianza social recíproca, colaboran y solucionan problemas, cuestiones no contempladas en estos modelos.

E. Ostrom frente a las *políticas gubernamentales* que se nutren del planteo de Hobbes, y *del mercado* que propone la privatización de los RUC, señala que hay una solución alternativa. Esta alternativa que toma como unidad de análisis los RUC de pequeña escala, se basa en la cooperación voluntaria y vinculante de los actores involucrados como una vía posible: compartir costos y beneficios; al respecto señala una multiplicidad de casos empíricos que los avalan y que dan razón a las alternativas comunitarias, como acuerdos privados entre usuarios, que han sido ignoradas por las políticas públicas. Estos acuerdos no se dan en todos los casos, llevando en algunos a destrucciones de RUC, pero señala las fragilidades de los sistemas de Propiedad Común cuando no son reconocidos por los gobiernos; la autogestión de los RUC se muestran con mejores rendimientos conjuntos; los tipos de RUC que estudia son sobre todo: los renovables, las situaciones de escasez sustancial y los conflictos internos con daños potenciales.

Sobre el papel del Estado en las regulaciones, en los arbitrajes de conflictos, etc. señala la autora que hay un costo económico por la intervención pública que no debería ser ignorado; este costo aparece reducido en los acuerdos comunitarios. Las diferencias entre los casos que superaron el dilema de Hardin y los que no, se deben a factores internos y externos. Entre los internos se encuentran la confianza, la comunicación, el compartir con otros, la autonomía de los actores; y entre los externos ubica el poder de otros o factores que no controlan. El supuesto importante a tener en cuenta es que los individuos o las comunidades pueden cambiar una situación, en consonancia con los planteos sociológicos de las comunidades construidas “desde abajo”, antes señalados. Respecto al planteo que las comunidades son incapaces de optimizar el uso de los RUC, es un supuesto académico y político que en muchos casos no tiene expresión en la realidad; al respecto propone que los politólogos incorporen en sus perspectivas una teoría de la acción colectiva de organización voluntaria: autoorganización y autogestión de la acción colectiva.

---

4 En *La lógica de la acción colectiva*, de 1965, el economista Mancur Olson afirmaba que “los individuos racionales con intereses personales no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo”

Con un enfoque de Política Económica, J. Castro (2008) propone que “los principios de la ciudadanía, conforme se han desarrollado en las democracias capitalistas, tienden a entrar en contradicción con los principios que subyacen en la existencia y continuidad de los bienes comunes”, en el sentido que la ciudadanía como sistema está en íntima sintonía con el desarrollo del capitalismo, con la invasión y usurpación de los bienes comunes; esto se da con la expansión de la mercantilización en la organización social capitalista. Frente a esto, propone un ejercicio sustantivo de la ciudadanía que tiene la posibilidad de la defensa y recuperación de los bienes comunes, como parte de un enfoque contrahegemónico y emancipador global, al observar los obstáculos que enfrentan las prácticas privatizadoras del RUC como el agua potable.

En América Latina (AL), las crisis en las décadas de los '80 y '90, se resolvieron mediante amplios procesos de privatizaciones y cambios en las legislaciones sobre inversión externa, tornándolas más permisivas a las entradas y salidas; también favorecieron la explotación de Recursos Naturales (RN) sin que se opongan restricciones, más bien se brindaron protecciones de magnitud (reintegros a exportaciones minerales, exenciones impositivas, áreas de acceso exclusivo, etc.).

AL y el Caribe, la región del mundo que posee la mayor biodiversidad, presentan severos deterioros ambientales: deforestación, degradación, polución del aire y el agua, aumento de presión sobre el recurso agua, deterioro de las costas y pérdidas de biodiversidad, entre otros. Entre las explicaciones se cita a los cambios en las legislaciones latinoamericanas sobre inversiones extranjeras, al aumento en las exportaciones mundiales por el incremento del precio de los mismos desde los años '90, y al empleo de tecnologías para la extracción de minerales de baja ley, fuertemente contaminantes, degradantes del ambiente y de alto riesgo para los seres vivos. Los cambios en las legislaciones nacionales sobre explotación de RN, se explica en gran medida por la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC) con EEUU, por algunos países latinoamericanos; respecto a los recursos genéticos y conocimientos tradicionales, curiosamente no se estableció ninguna normativa, lo que permitió a las corporaciones farmacéuticas apropiarse, patentar y comercializar cualquier resultado sobre biotecnología; En palabras de Sánchez Albavera: “Nunca antes en la historia de la humanidad hubo tanta liberalidad en el manejo de las riquezas naturales. Sin embargo este enfoque es solamente válido para los países en desarrollo ya que los países que lideran el mundo... son más proteccionistas, intervencionistas y estatistas y anteponen asuntos como la conservación del patrimonio y la seguridad interna para tratar con los potenciales inversionistas.”<sup>5</sup>; los principales beneficiarios de este proceso son las corporaciones transnacionales y grandes empresas locales. Frente a este panorama la Declaración del Encuentro Continental de los Pueblos de Abya Yala por el Agua y la Pachamama del 5 de julio de 2011 Ratifican: “La gestión comunitaria y pública del agua como garantía para preservar los derechos de la naturaleza y de las comunidades. La importancia y el valor de los conocimientos y saberes ancestrales, como parte del acervo científico y cultural de la humanidad”. Este planteo tiene expresión en legislaciones nacionales como las de Ecuador y Bolivia que mencionan los Derechos de la madre tierra, como una nueva instancia de generación de derechos.

### **Los bienes comunes en organizaciones sociales de Córdoba**

A continuación se reflexiona en torno a dos experiencias trascendentes para la Provincia de Córdoba como expresión de conflictos por los bienes comunes naturales: el juicio por fumigaciones en Barrio Ituzaingó Anexo, Córdoba y las resistencias ante el proyecto de instalación de la empresa Monsanto en el municipio de Malvinas Argentinas, del Gran Córdoba.

El juicio sobre Barrio Ituzaingó de 2012, se refería a las imputaciones por el delito de “contaminación dolosa continuada”, y fumigaciones ilegales. La causa denuncia dos hechos: el primero ocurrió en el año 2004, por la aplicación de Dihedrin y DDT en cultivos de dicho barrio; el segundo se corroboró en 2008, por la aplicación de Glifosato y Endosulfán; se relató que estas aplicaciones son una consecuencia del sistema de agricultura que utiliza semillas transgénicas para su producción

5 Revista de la CEPAL N° 89 (Sánchez Albavera, F., 2005).



y ésta, a la vez, requiere Endosulfán y Glifosato de manera creciente. En el juicio se demostró la contaminación ambiental por vía aérea y se constituyó en el primer caso de condenas por daño a la salud de las personas, y en eso radicó su importancia.

En este juicio fue un actor central la organización Madres de Barrio Ituzaingó Anexo. A la iniciativa de la organización adhirieron otros colectivos ciudadanos, partidos políticos, profesionales, etc. como el Encuentro Nacional de Pueblos Fumigados buscando articular la lucha contra el uso de agrotóxicos y la mega minería en la cordillera como problema ambiental y de salud pública, en nombre de un supuesto crecimiento económico. Otro resultado a partir del juicio son las disposiciones reglamentarias, Ordenanzas, que dictaron diversos municipios aprobando Zonas de resguardo ambiental que prohíben la aplicación y la disposición de productos químicos o biológicos de uso agropecuario, salvo aquellos debidamente autorizados. En los casos observados solo hay variaciones referidas a las distancias de las Zonas, pero son bastante similares en su contenido. Entre las acciones desarrolladas a partir del juicio, se mencionaba el anuncio de Monsanto de radicar su proyecto de producción de semillas transgénicas más grande del mundo en la localidad cordobesa de Malvinas Argentinas y la resistencia a dicho proyecto.

En entrevista con un actor destacado del conflicto de Malvinas Argentinas, el Dr. Víctor Mazzalay confirmaba que el juicio sobre B° Ituzaingó fue impactante por la afectación de la salud (muerte por cáncer), señalando que “*el bien común* que defiende la gente de Malvinas es *la salud y la vida*, y en el caso de los que no son del municipio, es la contaminación; para ambos está siempre presente la contaminación ambiental”.

Expresa en referencia al movimiento Asamblea Malvinas lucha por la Vida, que para “la mayoría de las motivaciones para el activo, son éticas, opuesta a una *racionalidad instrumental*; es una ética sobre los bienes y el futuro de las generaciones, nuestra tierra, nuestra soberanía alimentaria, sobre el valor de la vida y sobre el valor de los bienes para la vida”.

553

Respecto a la consideración de los bienes comunes en el colectivo que se moviliza expresó: “el concepto de bien común no está presente literalmente, si bien uno puede identificar objetos que para la gente sería una muestra de bien común. La minoría de las personas de Malvinas está pensando en esos términos, si bien está muy presente en las organizaciones sociales que están apoyando y acampando de manera permanente, están pensando en términos de contaminación de la tierra por el Glifosato, en la soberanía alimentaria, en este modelo productivo que se apropia de las semillas, que es claramente un bien común de la humanidad, el modelo extractivista y su expansión”.

Desde una posición opuesta a lo expresado por referentes de las organizaciones sociales citadas, en ocasión de su visita a Nueva York el 5 de junio de 2012 la presidenta Argentina anunciaba la instalación de Monsanto en la localidad de Malvinas Argentinas, Córdoba, “... con lo cual además de aumentar la productividad también va a mejorar el medioambiente”. Estos discursos antagónicos no se expresaron en una clara confrontación, si bien al interior de las organizaciones sociales, se generan debates y tensiones.

Finalmente para reafirmar la importancia del debate en torno a los bienes comunes naturales, destacamos la propuesta de consulta popular a nivel nacional en Defensa de la Soberanía sobre nuestros Bienes Comunes planteado por la CTA en 2013, a partir de las movilizaciones del año 2011; la consulta tenía relación con “...el modelo de desarrollo para el pueblo no se asienta en la falta de respeto al medio ambiente. ...no queremos que nos ensucien el agua, la tierra, el aire sino decir no a un modelo que sobre la base del extractivismo está exterminando la vida, no solo en la Argentina sino también en todo el planeta”.

Cabe señalar que estas experiencias parecieran reflejar a primera vista una disputa por bienes comunes naturales asociados a la tierra, el aire, el ambiente. Sin embargo en los discursos y prácticas de los sujetos –individuales y colectivos– intervinientes, se encuentra que lo que moviliza a los

mismos a organizarse “desde abajo” y participar en acciones colectivas, es la salud de la población y la vida, como bienes comunes.

En definitiva lo que se evidencia es una ética de preservación de la *vida en común*; una racionalidad fundada en valores que ordena las prácticas sociales, opuesta a una racionalidad instrumental que destaca al beneficio económico como un fin último, propio de la modernidad y el capitalismo.

En estos conflictos generados en torno a los bienes comunes se presentan procesos de reconstrucción y reinención de las comunidades desde abajo, autónomas, a la vez que se redefinen las representaciones en torno a la naturaleza, frente a la concepción de la economía ortodoxa de Estado-sociedad y de la naturaleza como recurso. “Al definir el Estado, un espacio territorial como recurso natural, se traduce en la práctica en la posibilidad de disponerlo para ser negociado. Por su parte, las comunidades que resisten (...) definen al espacio territorial como bien común, lo que limita la posibilidad de negociarlo, o la posibilidad de emplearlo de modo que se afecte negativamente la vida. Se observa una trayectoria que da cuenta de transformaciones que van desde concepciones de la naturaleza como entidad apolítica a construcciones sociales con implicaciones políticas” (Ulloa, 2007 en Milesi, 2013).

### **Reflexiones finales**

Respecto a las construcciones teóricas sobre los bienes comunes, es muy dificultoso intentar un cierre por la importancia actual del debate interno en cada disciplina, y no observamos todavía una prevalencia de construcciones interdisciplinarias. Algunos rasgos observables tienen que ver con el desplazamiento del eje Estado-Sociedad, los bienes sociales, etc. a Estado-mercado-comunidad, bienes comunes, RUC, ciudadanía, etc.

Las discusiones sobre comunidad y bienes comunes, dada la enorme variedad de construcciones vigentes, son muy visibles y bien diferenciadas en sus propósitos; los rasgos de la Economía Política del debate están más claramente perfilados, aunque son muy escasos.

Sobre los bienes comunes desde la perspectiva económica, es un debate pendiente en la academia, está en los márgenes, pero acicateada por una “realidad” muy activa por los movimientos sociales. La ortodoxia económica lo ha puesto en el centro con *La tragedia de los comunes*, mientras las visiones alternativas se presentan escasas y fragmentadas.

La importancia de las experiencias de las organizaciones sociales de Córdoba resulta innegable, por lo hecho y las posibilidades de recorrido, llamando la atención a nivel internacional con el juicio de B° Ituzaingó y las actividades en Malvinas Argentinas, aunque los bienes comunes no son mencionados explícitamente.

## Bibliografía

- Agamben, G.: Homo Sacer. Pre-Textos, Madrid.
- La comunidad que viene. Pre-Textos, Madrid, 1996.
  - La potencia del pensamiento. Adriana Hidalgo editora, Bs. As.
- Blanchot, M.: La comunidad inconfesable. Editora Nacional, Madrid, 2002.
- Bollier, D.: los bienes comunes: un sector soslayado de la creación de riqueza, en Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía. ©Fundación Heinrich Böll, Pág. web: [www.boell-latinoamerica.org](http://www.boell-latinoamerica.org). 2008
- Castro, J. los bienes comunes y la ciudadanía: contradicciones de una relación en pleno desarrollo, en Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía. Op. Cit.
- Daly, H. y Cobb, J.: Para el bien común. Reorientando la economía hacia la comunidad, el ambiente y un futuro sostenible. Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- de Marinis, P.: 16 Comentarios sobre la(s) sociología(s) y la(s) comunidad(es), en Papeles del CEIC, N° 15, Universidad del País Vasco, 2005.
- Introducción: la comunidad en la teoría sociológica, en Comunidad: estudios sociológicos. Prometeo, Buenos Aires, 2012.
- Derrida, J., «Los fines del hombre», en Márgenes de la filosofía, Madrid, Cátedra, 1998.
- Esposito, R.: Communitas. Origen y destino de la comunidad. Amorrortu, Bs. As., 2007.
- Comunidad, inmunidad, biopolítica. Herder, Madrid, 2009.
  - Nihilismo y comunidad, en AA.VV., Nihilismo y política. Manantial, Bs. As. 1991
- Fistetti, F.: Comunidad. Léxico de política. Nueva Visión, Bs. As. 2004.
- Hardin, G.: La tragedia de los espacios colectivos, en ECONOMÍA, ECOLOGÍA Y ÉTICA. Ensayos hacia una economía en estado estacionario. H.E. Daly (comp.). FCE, México, 1989
- Harvey, D.: El 'nuevo' imperialismo. Sobre reajustes espacio-temporales y acumulación mediante desposesión. Revista Herramientas N° 27, Buenos Aires, 2005.
- Helfrich, S. Commons: ámbitos o bienes comunes, procomún o "lo nuestro", en Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía. Op. Cit.
- Houtart, F.: Por una declaración Universal del Bien Común de la Humanidad. 2009
- Lacoue-Labarthe, P. y Nancy, J.L., «La "retirada" de lo político», en Revista Nombres, Año X, n° 15, Córdoba, Octubre de 2000.
- Meretz, S. "Commons-bienes comunes", Streifzüge 45/2009, marzo 2009.
- Milesi, A. "Naturaleza -cultura. Una dicotomía de límites difusos" en De Prácticas y discursos/ Universidad Nacional del Nordeste/ Centro de Estudios Sociales. Año 2, Número 2. 2013.
- Nancy, J.L.: La comunidad inoperante. Arcis, Santiago de Chile 2000.
- Ostrom, E.: El gobierno de los bienes comunes. FCE, UNAM, México, 2011.
- El gobierno de los bienes comunes desde el punto de vista de la ciudadanía, en Genes, bytes y emisiones: Bienes comunes y ciudadanía. Op. Cit.
- Rancière, J.: El desacuerdo. Política y filosofía. Nueva Visión, Buenos Aires, 1996.
- Sánchez Albavera, F. Revista de la CEPAL N° 89, 2005
- Sánchez-Albavera, F. y Lardé, J.: Minería y competitividad Internacional en América Latina. CEPAL. Santiago de Chile. 2006.
- Wallenstein, I. 2007. Impensar las Ciencias Sociales. Límites de los paradigmas decimonónicos. Siglo XXI. México, D.F.

# Excedente económico, territorio y desarrollo. Controversias en Nuestramérica.

Enrique Elorza<sup>1</sup>

## Resumen

Luego de hacer referencia a los motivos por los cuales se busca reflexionar respecto de las categorías de excedente, desarrollo y territorio, se realiza una reseña acerca de cómo estas categorías han sido abordadas y atravesadas por parte del pensamiento latinoamericano en la búsqueda de la emancipación del capital, en tanto que otros, procurando su consolidación. En tercer término se alude a la gravitación que tuvo la globalización para la consolidación de EE.UU como potencia mundial, la injerencia territorial en Nuestramérica, y el impacto en la desarticulación de nuestros territorios. Seguidamente se puntualizan algunos avances de los procesos de transición de los países de Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela en procura de encontrar otras alternativas en la articulación de su desarrollo territorial y en el orden regional. Para concluir se enuncian algunos desafíos para pensar y actuar en torno a las alternativas a otros modos de desarrollo territorial y respecto al lugar que ocupan las ciencias en estos procesos.

## I Una referencia inicial

El interés de abordar las categorías de excedente económico, territorio y desarrollo, surge a partir de dos experiencias realizadas; una de ellas, la participación en los cursos de la Universidad Nacional de Río IV<sup>2</sup>, la otra, a partir de la investigación vinculada con los procesos de transición en los países de Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela. Luego de haber recorrido ambas experiencias se comprende que estas categorías sintetizan parte de las tensiones acumulativas en la discusión y prácticas sociales y políticas en los territorios, en particular en los países señalados. Controversia que se da entre las fuerzas sociales que procuran la hegemonía del actual modo de acumulación capitalista, como de aquellos, que buscan alternativas de diferentes características. De allí que nos proponemos en el VI° Coloquio Internacional del IIFAP, discutir estas categorías en clave de transición, pensando las direcciones que van tomando cada uno de estos procesos que tienen en común, la potencia de insistir en construir alternativas en sus territorios y en la región, sean estas al neoliberalismo, o al capitalismo como sistema.

Además la razón de focalizar el análisis en estas experiencias está dado en que en los últimos años, estos países han generado numerosa prácticas, situaciones nuevas, con aciertos y limitaciones, con logros controvertidos en ciertos aspectos, pero que lo relevante es que han estado por fuera de lo convencional, haciendo una resistencia al pensamiento y a las políticas ortodoxas. También porque han dado lugar a una importante literatura latinoamericana y de otras partes, que ha posibilitado que se estudien estos procesos, desde “aquí” y no tanto desde “allá”, con análisis y discusiones tendientes a mitigar visiones y proposiciones inherentes de manera exclusiva al eurocentrismo o del pensamiento hegemónico de los países centrales (PHPC). Es por ello que nos

---

1 Profesor Titular de la Universidad Nacional de San Luis, Argentina. Investigador de la Fundación de Investigaciones Sociales y Política (FISYP). Su trayectoria y especialización están orientadas a la economía política y la planificación de la política pública, desempeñándose en la actualidad en el Departamento de Economía y Gestión Pública de la Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de San Luis. [enriqueelorza@gmail.com](mailto:enriqueelorza@gmail.com)

2 Correspondiente a los cursos -2013, 2015- del Doctorado en Desarrollo Territorial de la Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Río Cuarto.

interesa presentar al territorio como un ámbito de disputa de la economía global, que forma parte del conflicto actual en la puja entre los poderes hegemónicos mundial. En particular, la puja de EE.UU. por el territorio de Nuestramérica, que cíclicamente ha estado en conflicto, transitando por el abuso más que por el desarrollo su territorio. Se trata de procesos de transición con sus grandes limitaciones y desafíos que hace a la economía política en la transición y de la planificación de la política pública, lo cual no significa que estas disciplinas se ocupen y lo incorporen como objeto de estudio. Cabe destacar que el territorio, como ámbito en el cual circula y se reproduce el capital, adquiere tantas configuraciones como modos de producción que alternativamente en nuestra región están presentes en el ciclo del desarrollo del capitalismo, siendo los resultados logrados hasta el momento, el de la desarticulación y desigualdad social y productiva, entre otros aspectos, tal como lo destacan diferentes estudios convencionales, entre otros, “La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por seguir”, Cepal (2010). Una referencia adicional y completa puede verse en Manzanal (2012)

## II Excedente económico, territorio y desarrollo

Tres podrían ser los momentos que se pueden referenciar para ubicar las corrientes del pensamiento de Nuestramérica, que expresan interpretaciones y propuestas-acciones, respecto al desarrollo territorial en los últimos 60 años<sup>3</sup>, que discutieron y discuten al excedente y el desarrollo, de manera explícita o implícita. La evolución y momentos del pensamiento de la época, con relación al desarrollo y territorio en conexión al desarrollo del capitalismo mundial, se lo puede analizar a partir de algunos escritos que reflejan parte de los debates de la época, pudiéndolo presentar como sigue, más allá que no expresa la totalidad. Están aquellos que expresaron, respaldaron y fundamentaron el pensamiento cepalino-estructuralista, reflejado, por ejemplo, en los trabajos de Bielschowsky (2009), Cardoso y Faletto (1969), Di Filippo(2009), dando cuenta allí, de cómo se fueron desarrollando respuestas a la falta de especificidad de los estudios y políticas dirigidos de los países centrales hacia la región; en oposición a esta interpretación y políticas en marcha en los países latinoamericanos, se puede encontrar en Bambirra (1974), Marini (2012) y Cueva (1977), entre otros, desde el pensamiento marxista-dependentista, una visión alternativa, siendo ambas emergentes de un mismo momento. Luego a partir de la década de los 80 y con el advenimiento sistémico de la globalización, resurge y se consolida el pensamiento neoliberal, que por momentos se entrecruza con el neodesarrollismo, buscando hacer un contrapunto, por ejemplo, desde la Cepal a partir de los trabajos bajo el cuño de transformación productiva con equidad que incorpora categorías del neoestructuralismo como también de los neoclásicos. De manera más reciente, lo que se podría denominar, con todo lo genérico del término, las Voces del Buen Vivir o del Vivir Bien, reflejados, entre otros trabajos en Lang y Mokrani (2011), Farah y Vasapollo (2011) Lang, López y Santillana (2013).

Agregamos que las voces y prácticas del Buen Vivir (Ecuador) o Vivir Bien (Bolivia) nos dicen, en parte, hacia donde nos llevó el desarrollo capitalista y sus consecuencias; en tanto que el pensamiento crítico latinoamericano de los 50/60, nos muestra las causas del desarrollo capitalista en América Latina, y la imposibilidad de encontrar una salida a las crisis que se han presentado en el transcurso de la historia dentro del sistema capitalista, tema este retomado por la literatura antes mencionada. Luego, y con un esfuerzo distinguido, en la década de los 90, se suma el aporte, reflexiones y propuestas surgidas a partir de los Encuentros Internacionales de la Globalización y Desarrollo en Cuba<sup>4</sup>; asimismo y de manera simultánea los aportes realizados desde CLACSO<sup>5</sup>

3 Podría ser un período mayor, solo que a los efectos del análisis se ha considerado más apropiado tomar un conjunto de décadas más próximas a la actualidad.

4 <<http://www.opciones.cu/turismo/2008-01-20/paso-a-un-modelo-antihegemonico-en-la-economia-mundial/>>, consultado el 15/5/2014 y <<http://www.eleconomista.cubaweb.cu/libros/005.html>>, consultado el 15/05/2014.

5 Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), en <<http://www.clacso.org.ar/>>.

y posteriormente de SEPLA<sup>6</sup> y REDEM<sup>7</sup>, entre otros. Todo lo cual permitió poner en diálogo al pensamiento crítico latinoamericano de ayer y de hoy, buscando nutrir, a la economía política y a la planificación de la política económica, de categorías de análisis y desarrollos teóricos, que se alimenten de la prácticas sociales. Así se ha contribuido a dar especificidad y contenido al objeto de estudio de la economía política según cada territorio concreto, con una mayor interdisciplinariedad.

Con esta breve referencia se ha querido subrayar que las categorías de excedente, desarrollo y territorio estuvieron atravesadas por las diferentes corrientes del pensamiento que se han involucrado en el desarrollo territorial de Nuestramérica, estando el mismo en constante discusión y tensión habiéndose generado desde el seno de estas corrientes diferentes y múltiples abordajes hacia el territorio y desarrollo.

### **III Globalización y construcción de matrices productivas e institucionales en Nuestramérica y la desarticulación social, productiva y territorial**

El impacto en el desarrollo territorial de Nuestramérica, en particular, en las últimas décadas luego de la consolidación de la hegemonía norteamericana, tiene una importancia relevante en término de pensar las alternativas al actual modo de producción, como también en el uso del territorio. En una parte significativa de la sociedad, en importantes referentes institucionales, políticos, gremiales, empresariales y académicos se encuentra instalado el mito de que dadas las características de nuestras sociedades, la falta de institucionalidad, la presencia permanente de gobiernos populistas, entre otras argumentaciones, a EE.UU no le interesa lo que pasa en el desarrollo de nuestros territorios. En tal sentido, Boron (2013) da un fundamento más que sistémico respecto a la importancia vital que tiene nuestro continente para el desarrollo del capitalismo norteamericano y mundial, rompiendo de esta manera, el mito de ser el “patio trasero de EE.UU”. Las referencias que hace en cuanto a la importancia geopolítica, la existencia de minerales estratégicos para el desarrollo industrial, de recursos naturales, tierra y agua, entre otros, son más que pruebas contundentes de estas visiones, que no tienen en cuenta la naturaleza de las relaciones estructurales y dialécticas que se ha construido a lo largo de la historia del desarrollo capitalista en nuestros territorios. Tales posturas no son otra cosa que intentos por invisibilizar la política de dominación desde los países centrales hacia la periferia. De manera complementaria y reforzando el análisis de Boron, Luzzani (2012) explica de manera detallada y precisa, el significado y conexión entre la importancia geopolítica de Nuestramérica, y la existencia en toda América del Sur de las 72 bases militares de EE.UU y de la OTAN, con miras a defender su economía política y la política económica que impone globalmente los países dominantes. Es decir, ambos autores introducen el vínculo entre aspectos geopolíticos y militares, con el desarrollo de nuestros territorios, y que al momento del diseño e implementación de políticas, debe ser teniendo en cuenta.

Caputo (2010) analiza, entre otros aspectos, cómo la globalización le permitió a EE.UU, incrementar sus ingresos a partir de un mejoramiento de la masa y la tasa de ganancia de las empresas transnacionales (no financieras) con relación a los ingresos generados dentro de sus fronteras. Luego en estudios posteriores, Caputo (2015), confirma dicha tendencia. En particular, hace visible la importancia de la liberalización de barreras en los territorios para la circulación del capital, aspecto este que finalmente potencia y fortalece la economía nacional norteamericana. Al respecto señala Caputo, que las ganancias de Estados Unidos en el mundo “entre los años 1965

6 Sociedad Latinoamericana de Economía Política y Pensamiento Crítico (SEPLA), en <<http://www.sepla21.org/?cat=10>>.

7 Red de Estudios de la Economía Mundial (REDEM), en <<http://www.redem.buap.mx>>.

hasta mediados de los 80', significó un estancamiento relativo, que en promedio las ganancias globales fueron superiores a los 400 mil millones de dólares. Y entre mediados de los 80 hacia mediados del 2000, pasaron a más de 1.000 mil millones de dólares. También que el crecimiento de las ganancias de las empresas de EE.UU en otros países, paso en los años 80 de 50 mil millones de dólares, en los 90 en promedio subieron a 100, ya en el 2007 superaron los 500 mm, en el 2008 se aproxima a 550 mm. En tanto que las Ganancias recibidas del exterior como porcentaje de las ganancias de EE.UU, entre 1950 y 1965 eran menores al 8%; entre 1970 a 1995 (salvo en 1980) va a un rango del 11% y 20%. En los años 2000, 2005 y 2006, es por sobre el 30%, en el 2008 equivalen al 53%, ya a partir de los 90 las ganancias de las empresas de EE.UU en el exterior son mayores que las ganancias de las empresas estadounidenses en EE.UU en el sector industrial (manufacturero)". También agrega, Caputo, que en las ganancias y la tasa de ganancias de las empresas transnacionales productoras de bienes y servicios, el incremento está dado básicamente a partir de las "remuneraciones de los trabajadores", y parte de la "renta de los recursos naturales de los estados", fundamentalmente, transformándose estas empresas en "prestamistas netas del sistema financiero".

En tanto que Castiglioni (2013), señala complementariamente al análisis de Caputo, que según un informe del BID, que la consolidación de la transnacionalización de las economías, con el advenimiento del neoliberalismo global, dio origen al surgimiento de las empresas transnacionales multinatinas. Luego señala que alrededor del 2000, "cerca de la mitad de las empresas más grandes de América Latina eran de la región, y el 75% de las 500 principales empresas en Latinoamérica son de la región, y el número de las compañías en la lista Fortune 500 ha pasado de 5 a 12". Esto da cuenta de la construcción, de manera superpuesta a otras formaciones económicas relevantes, de una base económica latinoamericana con una presencia significativa de empresas multinacionales y de las multilatinas.

De Caputo y Castiglioni es posible inferir también, cómo el capitalismo global se ha consolidado y avanzado en función de nuevas formas de reconstruir territorios dependientes, con limitada autonomía para estos, los cuales quedan atados a establecer políticas nacionales funcionales a las demandas de los nuevos mercados. Por la otra, nos ayudan a comprender que con los cambios producidos en nuestros territorios a partir de la globalización, han surgido nuevos actores y factores de poder, - translatinas, por ejemplo, - que complejizan y tensionan aún más a la hora de instrumentar políticas alternativas, sean al neoliberalismo como al capitalismo. También el ejercicio concreto de Caputo habilita a interpretar de una manera precisa, cómo se consolidó el poder económico mundial y cuál ha sido el circuito del capital para lograr su reproducción y mantener su hegemonía, aún con crisis recurrentes. También ayuda a comprender cómo el sistema capitalista se nutre de sus propias crisis para el proceso de acumulación

Entendemos que la transformación de la matriz productiva es parte de la agenda de la transición en Bolivia, Ecuador Venezuela y Cuba, y que la búsqueda de una nueva estructura productiva funcional a los proyectos políticos y económicos de estos países se enfrenta con múltiples dificultades para avanzar y consolidar un espacio económico que responda a las necesidades del cambio para Nuestramérica. A modo de ejemplo, políticas que busquen una generación y uso del excedente económico nacional, con destinos tendiente a desarrollar sus territorios nacionales en procura de un mejor uso de los factores productivos locales. Es por ello que desestructurar la superestructura jurídica e institucional y las bases económicas, acentuadas en el largo período del neoliberalismo en que se consolidó un sistema capitalista más dependiente (Bolivia, Ecuador, Venezuela), es una tarea larga, compleja y conflictiva. Estas dificultades y trabas para avanzar y transformar la nueva matriz productiva social, representa otra de las tantas tensiones del presente en el desarrollo territorial de estos países. En el caso de Cuba, parte de la gran tensión, ha sido y es, la configuración de su matriz productiva al margen del patrón de acumulación mundial del capitalismo y de los efectos

del aislamiento y bloqueo internacional, no obstante los recientes intentos de articular nuevos mecanismos de vinculación externa. En tal sentido, Caputo (2010) nos ayuda a poner en evidencia, una vez más de la complejidad de la transición de las alternativas, señalando que: el proceso de liberación y globalización del capital ha logrado desarticular “las organizaciones de los trabajadores y de los movimientos sociales”, universalizar y consolidar el individualismo, y por último, “que la crisis se da en condiciones de una elevada tasa de ganancia de las empresas productoras de bienes y servicios no financieros, que refleja el acrecentado dominio de las grandes transnacionales- del capital- a nivel mundial sobre la sociedad, sobre la naturaleza y sobre los Estado”.

Concluimos este punto señalando que para el análisis y comprensión del desarrollo territorial de esta época, hay una nueva conformación en las relaciones sociales y de poder en nuestros territorios con nuevas bases económicas; también un fortalecimiento, aún en plena crisis del capitalismo de EE.UU que agudiza la importancia estratégica de Nuestramérica para el Imperio. Por lo cual, debemos tener presente que al momento de diseñar propuestas de intervención mediante el proceso de políticas públicas en procura de los desarrollos nacionales, el problema no puede ser abordado solamente desde lo instrumental. Si se busca ir hacia alternativas a la globalización neoliberal, las propuestas de intervención deben articular aspectos que hacen a lo político, militar, económico y geopolítico.

#### **IV Pensando las transiciones como procesos alternativos a la construcción de un territorio con otro tipo de desarrollo**

En este apartado se busca explicitar algunos aspectos inherentes a la transición y ciertos avances en la búsqueda de emancipación de los países que se indican a continuación, a partir de algunos resultados que se encuentran sistematizados en Elorza (2015)

560

#### **Bolivia**

- Políticas para enfrentar y buscar dar respuesta a la contradicción entre la acumulación del capital y el modelo del Vivir Bien.

-Políticas a partir de la implementación de la nueva Constitución, que contribuyen al desplazamiento de los grupos concentrados tradicionales en la apropiación del excedente económico, con su correlato en políticas específicas.

- Políticas de industrialización que buscan establecer una lógica de producción que se conjugue con un extractivismo en articulación y armonía con la naturaleza. Asimismo la nueva política industrial ha incidido directamente en el cambio de la pirámide productiva, pasando a tener una participación significativa en la generación de la riqueza y empleo las empresas públicas, las empresas pequeñas y medianas y las microempresas.

-Articulación entre el Estado, ahora Plurinacional, y las tradicionales clases subalternas al capital, con integración de los movimientos sociales como sujetos protagónico en conjunto, con la conducción de gobierno.

-Políticas con dispositivos que buscan poner límites a la penetración de la mentalidad colonial, recuperando la cultura y la historia, ausentes en las políticas pretéritas, propiciando la búsqueda de una mayor conciencia de la población en general, como así también en la formación técnico-profesional. Asimismo la categoría del Vivir Bien, que busca otro modo de relacionar al hombre con la naturaleza, poniéndolo en reguarda a nivel Constitucional, cuestionando el paradigma hegemónico.



El conjunto de estas políticas tienden a viabilizar un camino de construcción de una matriz productiva y social en dirección hacia la “desconexión”. Un camino contrario al capitalismo global.

### **Cuba**

- Inicio de la transición revolucionaria con una orientación clara y precisa en cuanto a la *dirección* de objetivos, expresadas a partir de la Primera y Segunda declaraciones de la Habana<sup>8</sup>.

-La economía política y a la planificación de la política económica en función del proceso dialectico de la sociedad. Los cambios en la larga transición no son puntos de partida, sino que son tomados como procesos en la búsqueda de la construcción de otro sistema, bajo una concepción de transición larga.

- Políticas que atiendan al problema distributivo desde el inicio; también a la identificación de manera continua de las limitantes al proceso de acumulación socialista, sea esto motivado por el bloqueo, por la desaparición del campo socialista, o por los errores internos, proponiéndose redefinir caminos, apoyándose en la empresa socialista, el desarrollo de la conciencia colectiva solidaria, y en la búsqueda de una articulación renovada de alternativas en la región para potenciar el proceso de desconexión.

-Políticas económicas y sociales a partir de los Lineamientos<sup>9</sup>, en los que no está en discusión la inclusión de la sociedad en la dirección de los cambios. Bajo la consigna: “la batalla económica constituye hoy, más que nunca, la tarea principal”.

- Políticas que visibilizan de manera explícita, a partir de los Lineamientos, los ámbitos mercantilizados y no mercantilizados en las relaciones sociales de producción en la nueva etapa de transición, procurando corregir el desajuste estructural entre la capacidad de producción y posibilidades de consumo.

561

El recorrido realizado en los 57 años de larga transición ha sido posible por un conjunto de factores y circunstancias, en particular por la importancia de haber generado condiciones necesarias para el desarrollo de una conciencia colectiva de solidaridad, para lograr un vivir de otro modo, distinto al “vivir mejor”, construyendo un sujeto de cambio que acompaña la emancipación en construcción.

### **Ecuador**

- La planificación integrada al proceso de la política pública en busca de un nuevo paradigma técnico-político articulado con la construcción de una nueva institucionalidad. Lo que ha significado en la práctica la recuperación del sistema de planificación conjuntamente con la rectoría de la política pública con un Estado activo.

- La puesta en discusión y búsqueda de una matriz productiva, social e institucional en procura de desvincularse del neoliberalismo, siendo una de las consignas que acompaña este

<sup>8</sup> Declaración de la Habana, Primera (1960), en <[http://www.pcc.cu/pdf/documentos/otros\\_doc/primera\\_declaracion\\_habana.pdf](http://www.pcc.cu/pdf/documentos/otros_doc/primera_declaracion_habana.pdf)>.

Declaración de la Habana, Segunda (1962), en <<http://www.cuba.cu/gobierno/discursos/1962/esp/f040262e.html>>.

<sup>9</sup> Diario Granma (2011), “VI Congreso del Partido Comunista de Cuba. Lineamientos de la política económica y social del partido y la revolución”, aprobado el 18 de abril, La Habana, en <<http://www.granma.cubaweb.cu/secciones/6to-congreso-pcc/Folleto%20Lineamientos%20VI%20Cong.pdf>>.

Diario *El Economista* de Cuba (2013), N° 73, julio-septiembre, pg 4/5, en <[www.economista.cubaweb.cu/](http://www.economista.cubaweb.cu/)>.

proceso: ser en el futuro una sociedad del conocimiento que dé lugar a independizarse de las actividades extractivas.

- Cambios que han logrado una importante transformación de la superestructura jurídica, a partir del cambio constitucional, con consensos muy significativos inicialmente, y con tensiones al momento de la implementación de algunas de las disposiciones habilitadas por el cambio constitucional.

- Desarrollo en infraestructura social y económica que apunta a la construcción de conectividad física y virtual, contribuyendo a la modernización del Estado y a la integración de parte de la sociedad, en particular de aquellas integradas a los modos capitalistas de producción.

- Categoría del Buen Vivir como eje a la naturaleza en el proceso productivo y social, transformándola en sujeto de derecho.

El conjunto de los logros indicados se los puede inscribir en los caminos de transición para construir una sociedad sin la métrica del neoliberalismo que está en plena tenión y discusión.

## **Venezuela**

- Políticas globales en materia de salud, educación, alimentos y vivienda, en ámbitos que nunca el mercado ni el Estado habían estado presentes. Asimismo, el modo de acceder a estos valores de uso de parte de la sociedad ha sido mayoritariamente por fuera de las relaciones mercantiles.

- Construcción sistémica de mecanismos de participación y promoción en diferentes ámbitos para el desarrollo del poder popular, procurando abrir espacios de participación y de desarrollo de una cultura de solidaridad, que contribuyen al sostenimiento de las políticas construidas.

- Protagonismo e iniciativas relevantes en la construcción de políticas e instituciones comunales que confluyen a poner límite al capitalismo global y su instrumento, el neoliberalismo, a través de nuevos modos de asociativismo, solidaridad y cooperación, confrontando con la mercantilización tradicional de los vínculos de la sociedad.

- Protagonismo central en el orden regional y mundial en la confrontación con el poder hegemónico global. Esto es haber podido establecer una valla en el centro de Nuestramérica, con articulaciones significativas hacia el Caribe y América del Sur, que contribuyen a la construcción de alternativas a partir de múltiples iniciativas, por ejemplo, Alba-PetroCaribe.

Se trata de políticas que hacen posible que el excedente económico pueda ser destinado al desarrollo de la sociedad y no solamente del capital, a partir de haber logrado, con alto grado de consenso, una reforma constitucional que posibilitó enterrar el sistema político iniciado tras la firma del Pacto de Punto Fijo en el año 1958. Además, se trata de un proceso de transición desde la democracia representativa y del Estado capitalista, hacia una democracia participativa en procura de un Estado socialista.

A manera de cierre de este apartado, se indica que con la breve reseña expuesta se ha querido hacer visible diversas políticas de estos territorios, no únicas. Estas políticas están en plena tensión con diferentes grados de controversias, sea por la dirección que toman en algunos países, los

logros alcanzados, por la presencia de múltiples contradicciones, etc. Interesa discutir aquí la inmensa complejidad de estos procesos que requieren reconstruir, desde nuestras necesidades, a las ciencias, en particular las sociales, para aproximarnos a un entendimiento que escape a la lógica binaria basada en aspectos instrumentales y técnicos, que no toma en cuenta la complejidad social. Es por ello que en el próximo apartado se buscará plantear criterios alternativos para comprender más integralmente estos fenómenos que se dan en el desarrollo territorial, en donde la búsqueda de mayor excedente suele ser el determinante de las políticas territoriales. La propuesta de reconstruir la “batalla de ideas” para abordar las categorías de excedente económico y el desarrollo del territorio, puede plantearse, por una parte, si la crisis en nuestros territorios, tal como lo expresa Gambina (2010:77) es “en el capitalismo” o del “del capitalismo”. Por otra parte, pensar cómo salir del capitalismo, a partir de una articulación diferente en el uso y generación del excedente económico que contribuya a otro desarrollo territorial. Los casos presentados nos deben ayudar a comprender el cúmulo de tensión y complejidades de los procesos de transición que se proponen otro desarrollo. Experiencias estas que deben servir para poner en discusión a las ciencias sociales y la necesidad de incorporar el pensamiento complejo, a pesar que muchas veces no se pueda concluir en “valoraciones concretas”. También nos traen presente estas experiencias, como también podría considerarse otros casos, con transiciones en otras direcciones, Brasil, Argentina, Chile, por mencionar algunos países, que nos ponen luz para comprender que la búsqueda de otros modos de desarrollo territorial, requieren romper la soledad en la que estos procesos suelen aislarse y desvanecer sus logros. Se trata de la dialéctica permanente en superar lo viejo y lo nuevo que exige la reflexión y revisión permanente de los proyectos que se ponen en práctica en nuestros territorios ante un modo global de organizar la vida productiva y social del mundo.

## **V Como pensar alternativas a otros modos de desarrollo territorial**

Por último, en este punto se quiere dejar expresado algunos aspectos que permitan pensar colectivamente otros modos de desarrollo territorial, pero particularmente en clave de los condicionantes inherentes a la transición y en cuanto al lugar que ocupan las ciencias en estos procesos. Se sabe por lo indicado anteriormente que la búsqueda de alternativas es un proceso complejo, en el cual participan un conjunto de factores relacionados de múltiples formas y con permanentes cambios, que hacen que, los aspectos solamente instrumentales para el cambio, son parte de un todo mucho más denso y a veces inconmensurable. Entendemos que la necesidad de alternativas al desarrollo territorial no debe ser concebida y considerada desde las ciencias sociales, como un proceso coyuntural y parcial desde una visión departamentalizada. Varios son los autores e investigaciones que dan cuenta de ello, basta con analizar las conclusiones a la que arriba Harvey (2000:222-226) quién desnuda que el “utopismo del libre mercado”, impulsado luego de la Segunda Guerra Mundial, ha confluído en un conjunto de contradicciones, que han dejado desvanecidas las proposiciones de libertar y bienestar, entre otras proclamas. También Lander (2013), en el artículo denominado “Con el tiempo contado. Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia”, nos invita a encontrar y pensar otro modo de desarrollo territorial, fundamentando por qué es necesario el cambio y cuáles son los problemas que genera el actual modo de desarrollo territorial

Teniendo presente las limitaciones, tanto sistémicas como de viabilidad coyuntural de las alternativas de cambio, en función de las relaciones de fuerza de estos procesos, tal como lo explica

Matus (1972: 13-26) con las categorías de cambio de *dirección* y el proceso de *política construida*<sup>10</sup>, es que buscamos realizar algunas consideraciones adicionales.

A partir de las reflexiones de Harvey, es posible plantear las categorías de excedente, territorio y desarrollo desde un enfoque que permita identificar los aspectos vitales por donde circula y se reproduce el capital. A partir de allí se podría poner atención desde la teoría crítica que posicionamientos tomar en pos de avanzar hacia un cambio en los modos de desarrollo, aportando a la construcción de lógicas alternativas al capital.

Resulta pertinente entonces, retomar lo planteado en un trabajo de Harvey (2012:106/118). Aquí este autor explica “que hay ‘siete esferas’ distintas en la trayectoria o evolución del capitalismo, a saber: tecnologías y formas organizativas, relaciones sociales, dispositivos institucionales y administrativos, procesos de producción y trabajo, relaciones con la naturaleza, reproducción de la vida cotidiana y de las especies y concepciones mentales del mundo. Harvey afirma que en estas “esferas de actividades”, no existe un domino de una respecto a las demás, ni son independiente, señalando el autor que en el “proceso de circulación del capital todas las esferas de actividades son atravesadas”, esto hace, a la vitalidad con que el capitalismo se renueva y recompone, hasta hora permanentemente. Al decir de Toussaint (2012:13/16), el “nuevo kit ideológico para la próxima etapa capitalista todavía no se ha divulgado masivamente”, sin embargo, advierte que la “larva neoliberal quiere mutarse en libélula capitalista” y lograr una refundación (...).

Al retomar los aportes de Harvey, se ha querido dejar planteado un posible camino por recorrer para comprender, en primer lugar, cómo y por donde se vitaliza el desarrollo capitalista; en segundo lugar, cómo plantear los cambios en el sistema capitalista y las alternativas para su superación. En cuanto a las ciencias sociales, la propuesta metodológica que nos sugiere el autor, es que, para “cambiar” hay que conocer cómo funciona el mundo. A partir de allí, poner el esfuerzo e inteligencia colectiva para incidir en todas las “esferas” y de ese modo, recuperar la posibilidad de otro desarrollo territorial y mitigar/modificar la reproducción de este sistema, que muy bien lo explica Lander, en el trabajo mencionado, señalado una alerta sobre el desarrollo que hemos logrado y que está dejando de ser sustentable para nuestra civilización.

De allí que trabajar las “siete esferas”, nos posibilitan conocer y poder cambiar la lógica de este modo de producción social, en dialogo entre el saber específico y el saber común, llevándonos a esbozar algunos interrogantes, tales como: ¿Qué es lo que estamos enseñando y aprendiendo en nuestros cursos de grado y posgrado? ¿Estamos aportando en estos ámbitos a la construcción de alternativas hacia otros modos de desarrollo? ¿Hay interés colectivo en la academia para universalizar un pensamiento crítico y sistémico, que incorpore la noción de cambio estudiando cómo incidir para alterar algunas de las esferas señaladas por Harvey, en procura de ir hacia otro modo de desarrollo? ¿Las libertades recuperadas en la Argentina a partir del año 1983, que penetraron en la institucionalidad académica, han viabilizado la posibilidad de generar proyectos colectivos para limitar/ modificar la lógica capitalista que sintetizan las “siete esferas”? ¿De qué manera la institucionalidad alrededor de las ciencias está comprometida en esta dirección?

---

10 La categoría *dirección* en el proceso de desarrollo tiene que ver con las opciones respecto del rumbo, hacia donde están orientadas las políticas, qué estructura de la propiedad se busca modificar, qué tipo de tecnología es la que se incorpora al proceso productivo, qué modo de desarrollo, o patrón de acumulación por el cual se ha optado. En definitiva tiene que ver con las especificidades del momento histórico que va tomando ese desarrollo buscado. La categoría, *política construida*, es una “construcción intelectual”, es aquello que los actores buscan imponer en la sociedad en función de sus intereses y proyectos. Se refiere al contenido necesario que se le va dando al modo de desarrollo para acercarse al modelo de desarrollo que se tiene como objetivo. Es la construcción de la política económica, el trazado que se pretende recorrer para llegar al objetivo buscado. Al decir de Matus, la tarea normal de la planificación es la *política construida*, ver cómo lograr la viabilización de aquellos proyectos que se plantean como alternativas al capitalismo. Este proceso de búsqueda de alternativas se da en dialogo con las prácticas sociales y el pensamiento crítico.

Ernesto Molina<sup>11</sup>, lo explica muy sencillamente y nos ayuda a pensar el tema de las ciencias de una manera diferente, propositiva, para abonar al pensamiento crítico desde un enfoque más integral. Al referirse al actual momento de la Revolución Cubana hizo una reflexión respecto del papel de las ciencias sociales con relación a la tecnología y la orientación política. Afirma que la transferencia tecnológica no es neutra, destacando el papel que le corresponde a las ciencias a la hora de diseñar y optar por una matriz tecnológica, que no es independiente del sistema económico y político que lo crea. En una entrevista realizada<sup>12</sup>, Molina, comenta lo siguiente:

Yo comparo a las ciencias con la bicicleta; la rueda de atrás da el impulso, yo digo las fuerzas productivas, las ciencias duras, tienen que ver con las ruedas de atrás, entre otros factores. La rueda de adelante da la dirección, las ciencias sociales están vinculadas con las ruedas de adelante. Si usted nada más apoya la rueda de atrás se puede ir hacia un precipicio o caerse. No se puede prescindir de ninguna de las ciencias, pero tiene que armonizar el funcionamiento de las dos ruedas, porque incluso ninguna tecnología es neutra. Usted diseña la tecnología en función de los intereses de su sistema social. Es decir, por qué en el capitalismo se diseñan cosas que rápidamente son desechables, porque ellos quieren vender. Entonces algo que tenga una vida útil muy larga no es bueno para el mercado capitalista, pero eso no tiene que ser necesariamente así para el socialismo. Si usted no tiene siempre presente ese vínculo entre todas las ciencias se pierde el análisis interdisciplinario que es fundamental. Usted no puede transferir una tecnología acríticamente. Usted tiene que estar pensando cual tecnología para mi sistema es la más conveniente o para mi país. Porque mi país tiene determinadas condiciones muy especiales, yo tengo siempre que tener en el análisis presente este aspecto. El economista que no es lo suficientemente sociólogo puede cometer gravísimos errores.

565

Es interesante tener siempre presente esta reflexión para comprender la necesidad de la interdisciplinariedad en los procesos de política pública y en el estudio de la economía política, en clave del desarrollo territorial que deben acompañarse de categorías de análisis que contribuyan a darle contenido al pensamiento crítico, al momento de comprender las dinámicas sociales y productivas de la sociedad. En segundo lugar, el ejemplo dado por Molina, nos enseña en cuanto al contenido y lugar que le cabe a las ciencias sociales y cómo incidir en algunas de las “siete esferas” indicadas por Harvey, para pensar y actuar hacia otro modo de desarrollo territorial

---

11 Economista. Profesor Titular de Economía Política e Historia del Pensamiento Económico en la Universidad de la Habana y del Instituto de Relaciones Exteriores “Raúl Roa García”. Presidente de la Sociedad Científica del Pensamiento Económico y Economía Política, de la Asociación Nacional de Economistas y Contador (ANEC). Cuba.

12 Fragmento de la entrevista realizada en el mes de noviembre de 2011 en La Habana, Cuba.

## Bibliografía

-Bambirra, Vania (1974): El capitalismo dependiente latinoamericano, Siglo Veintiuno, 6 edición, México.

-Bielschowsky, Ricardo (2009): Sesenta años de la cepal: estructuralismo y neoestructuralismo. Revista de la CEPAL, N° 97. Chile.

-Boron, Atilio (2013): América Latina en la Geopolítica del Imperialismo, Luxemburg, Argentina.  
-Cardoso, F. H y Faletto, E (1969): Dependencia y Desarrollo en América Latina. Ed. Siglo XXI, México

-Castiglioni, Lucas (2013), “El BID, el Banco Mundial y los desafíos para el Banco del Sur”, en Rebelión, en <http://www.rebelion.org/noticia.php?id=176624> .

-Caputo, Orlando Leiva (2010), “El Dominio del capital sobre el trabajo y la naturaleza: Nueva interpretación de la crisis actual”, en La Crisis Capitalista y sus Alternativas. Una Mirada desde América latina y el Caribe. Coordinador Julio. C. Gambina. Ed. CLACSO, Colección Grupos de trabajo, Bs As.Pg. 23-38.

-Caputo, Orlando Leiva (2015) Algunas formulaciones económicas de Marx y la actual crisis económica mundial. XIX Seminario Internacional del Partido del Trabajo,-PT- de México, 12/3/15, México

-Comisión para América Latina y el Caribe (CEPAL (2010): La Hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por seguir. Trigésimo tercer Período de Sesión de la Cepal. Brasilia

-Cueva, Agustín (1977): El desarrollo del capitalismo en América Latina, Siglo Veintiuno, México.  
-Di Filippo, Armando (2009): Estructuralismo latinoamericano y teoría económica. Revista de la CEPAL, N° 98. 17-8-2009. Chile

-Elorza, Enrique (2015-a): Economía Política en la Transición Ir hacia una mesa servida para todos en Nuestramérica, Ed. FISyP, Argentina. <http://www.fisyp.org.ar/article/libro-economia-politica-en-la-transicion/>

-Farah, Ivonne y Vasapollo, Luciano, Compiladores (2011): Vivir bien ¿Paradigma no Capitalista?, Universidad Sapienza, Roma y Universidad Mayor de San Andrés, La Paz, Bolivia.

-Gambina, Julio. C, Coordinador (2010): “La crisis de la economía mundial y los desafíos para el pensamiento crítico”, en La Crisis Capitalista y sus Alternativas. Una mirada desde América Latina y el Caribe, Buenos Aires, Argentina, CLACSO, Colección Grupos de Trabajo.

-Harvey, David (2000) Espacios de esperanza. Ed. Akal, Madrid.

-Harvey, David (2010) El enigma del capital y las crisis del capitalismo. Ed. Akal, Madrid.

-Lander (2013) Con el tiempo contado. Crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia”, en -Lang, Miriam, Lopez, Claudia y Santillana, Alexandra, Compiladores (2013) Alternativas al Capitalismo-Colonialismo del Siglo XXI, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Roxa Luxemburg/Abya Yala. Quito, Ecuador.

-Lang Mirian y Mokrani, Dunia, Compiladoras (2011): Más allá del Desarrollo, Grupo Permanente

de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Rosa Luxemburg, Universidad Politécnica Salesiana y Abya Yala, Quito, Ecuador,

-Lang, Miriam, Lopez, Claudia y Santillana, Alexandra, Compiladores (2013) Alternativas al Capitalismo-Colonialismo del Siglo XXI, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala. Quito, Ecuador.

-Luzanni, Telma, Territorios Vigilados. Como Opera la Red de Bases Militares Norteamericanas, Sudamérica, Buenos Aires, 2012.

- Manzanal, Mabel (2013), "Poder y Desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez más desigual?", en Manzanal, M. y Ponce, M. (Comp.), La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino, Buenos Aires, CICCUS.

-Matus, Carlos, Planificación de Situaciones, Fondo de Cultura Económico, México, 1980.

-Matus Carlos (1972), Estrategia y Plan, México, Siglo XXI Editores.

-Toussaint, Eric (2012), Neoliberalismo. Breve reseña del infierno, Capital Intelectual-Le monde diplomatique, Buenos Aires, Argentina

# La mente, la pobreza y el Banco Mundial: una perspectiva de derechos humanos.

Horacio Javier Etchichury

Universidad Nacional de Córdoba / CONICET.

etchichury74@gmail.com

Eje temático: Políticas Sociales, Viejos y Nuevos Derechos

## 1. Introducción: el Banco Mundial y el *World Development Report*

El Banco Mundial (BM) es el nombre coloquial del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), creado junto al FMI en 1944, como parte de un plan para evitar crisis económicas en la inminente posguerra. El BM toma decisiones por voto ponderado: cada Estado tiene una capacidad decisoria diferente, de acuerdo a los fondos que aporta. Estados Unidos posee el 16,8% de las acciones; los países del G8 reúnen en conjunto un 44% (Abouharb y Cingranelli, 2007: 108). Ciertamente, la Junta de Gobernadores, máxima autoridad formal, tiene representación igualitaria. Pero sólo sesiona una vez al año; la mayoría de las facultades se delega a la Junta de Directores Ejecutivos, que se reúne dos veces a la semana y decide las cuestiones importantes, tales como aprobar o rechazar un crédito solicitado. Estados Unidos, Gran Bretaña, Japón, Alemania y Francia designan un director ejecutivo cada uno. El resto de los países están obligados a agruparse, sumando su poder de voto, para nominar un director (Ghazi, 2005: 21; World Bank, 2007: 8).

El Banco maneja entre 20 y 25 mil millones de dólares anuales, mientras que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en cambio, gasta menos de 3 mil millones por año (Killinger, 2003: 74; World Bank, 2007: 76). Eso da una idea de su peso político.

Su influencia no es sólo monetaria, sino también intelectual. Realiza enormes esfuerzos de investigación y difusión, más allá de que se critica su insuficiente atención al trabajo de otras instituciones dedicadas al desarrollo. La mayoría de su personal técnico, de distintas nacionalidades, procede de un mismo ambiente académico: escuelas de posgrado estadounidenses. Entre las numerosas publicaciones del Banco, el *World Development Report (WDR)* tiene un lugar prominente. Este informe anual expone las preocupaciones e ideas actuales del Banco y, si bien no es el elemento definitorio de las políticas propuestas, expresa la evolución de su pensamiento, sus posturas sobre cierto tema (Sindzingre, 2004: 166; Killinger, 2003: 66).

## 2. El *World Development Report 2015*

La edición actual del informe lleva por título *Mente, Sociedad y Conducta*. Tres son las principales novedades que presenta. Por una parte, recurre a los aportes de ciencias que, en general, no forman parte del bagaje científico del BM. Esta vez, el informe se nutre de conocimientos generados por “la neurociencia, las ciencias cognitivas, la psicología, la economía del comportamiento”, además de otras disciplinas más tradicionales como la sociología, la ciencia política y la antropología, sin dejar de lado el análisis económico convencional.

La segunda novedad se halla en el enfoque para comprender cómo las personas toman decisiones. Apartándose de una línea consolidada en los estudios económicos tradicionales, el informe no se



basa en la noción de *homo economicus*, esto es, de un sujeto que analiza racionalmente los costos y beneficios de las diferentes alternativas para luego elegir aquella que resulta más ventajosa para sus intereses personales. Por el contrario, el texto destaca que numerosos factores, no siempre racionales, inciden en el proceso que lleva a una decisión, y que ésta no siempre es la mejor para la situación económica propia.

Esos factores adicionales se relacionan con los procesos de la mente, y con la influencia de la sociedad, el contexto y la historia sobre las personas. Existen así sesgos, preconcepciones, atajos mentales, marcos y visiones del mundo que actúan de modo muy significativo en el momento de decidir (World Bank, 2015: 2-4).

Por último, el *WDR 2015* aplica muchas de esas herramientas de análisis sobre el conjunto de profesionales que trabajan sobre políticas de desarrollo, incluyendo al personal del mismo BM, y dedica un capítulo a exponer una visión crítica sobre la prevalencia de ciertos preconcepciones y sesgos en ese grupo. A la vez, el informe sugiere tomar en cuenta los aportes de estas disciplinas novedosas para adoptar una metodología más flexible en el diagnóstico, en el diseño de políticas y en su implementación, dando espacio para redefinir las intervenciones a medida que se experimenta con su puesta en práctica, y –especialmente– para reconocer errores a fin de poder aprender de ellos.

El objetivo declarado del informe es mejorar el diseño de políticas e intervenciones del Banco (y de instituciones similares), como así también hacerlas más eficientes, mediante técnicas derivadas de las ciencias del comportamiento. Ha llegado el momento, sostiene el texto, de “rediseñar las políticas de desarrollo a partir de una consideración minuciosa de los factores humanos” (World Bank, 2015: 2), tal como se presentan ante estas disciplinas.

569

Como punto de partida, el informe se basa en una distinción entre tres tipos de pensamiento. El primero, llamado “automático”, se produce cuando las personas forman opiniones o toman decisiones sin reflexión. Simplifica los problemas, presentándolos en marcos estrechos (World Bank, 2015: 6, 27).

El segundo tipo, o “pensamiento social”, es el que depende de lo que hacen o creen otras personas cercanas; deriva de la tendencia humana a asociarse con otros y a interesarse por ellos (World Bank, 2015: 6).

Finalmente, se denomina “pensamiento basado en modelos mentales” al que reposa sobre perspectivas comunes que las personas tienen sobre el mundo y sobre sí mismas; esos modelos toman ciertos aspectos de la sociedad como “hechos”, pero pueden no coincidir con la realidad y contribuir a la transmisión intergeneracional de la pobreza (World Bank, 2015: 3, 11-12, 63).

En cualquiera de estos tres tipos de pensamiento pueden plantearse problemas cognitivos que tienen consecuencias para el desarrollo, tanto en el plano personal como social. Según destaca el informe, “ciertos impedimentos sobre la capacidad de las personas para procesar información, y las maneras en que las sociedades dan forma a las mentalidades, pueden ser fuentes de una desventaja para el desarrollo, pero también son modificables” (World Bank, 2015: 4).

Precisamente, el informe examina distintas herramientas (en su mayor parte, generadas por las ciencias del comportamiento) que pueden “remediar” estos problemas, modificando la conducta de las personas. El informe releva, además, una gran cantidad de casos –analizados en la literatura científica– donde se probaron estas técnicas. Su aplicación puede “ayudar a las personas a tomar mejores decisiones, lo que a su vez puede reducir la pobreza” (World Bank, 2015: 38).

A modo de ejemplo, el informe relata cómo se logró que pacientes con VIH cumplieran su

tratamiento mediante el envío de recordatorios en mensajes de texto semanales; o cómo un rediseño en el modo de pago en un plan de transferencias monetarias condicionadas ayudó a aumentar la tasa de inscripción de estudiantes de primaria; o, por citar un caso más, cómo las visitas domiciliarias de trabajadores de la salud para enseñar a las madres sobre la estimulación temprana sirvieron para mejorar la situación de esos niños al llegar a la edad laboral (World Bank, 2015: 14). El informe analiza luego las proyecciones de este tipo de herramientas en el diseño e implementación de políticas en materia de pobreza (cap. 4), desarrollo infantil temprano (cap. 5), la economía hogareña (cap. 6), la productividad (cap. 7), la salud (cap. 8) y el cambio climático (cap. 9).

Algunas críticas al *WDR 2015* denuncian su falta de originalidad, ya que mucho de lo sostenido en el texto resulta conocido por las ciencias sociales desde hace mucho tiempo. Pero, como explica Ramalingam (2014), la fortaleza del informe no está en su originalidad, sino en la cantidad de estudios que le sirven de fundamento, como así también en la oportunidad de su publicación y en la revisión de los sesgos presentes en los profesionales del desarrollo, especialmente viniendo del BM.

Otra línea de cuestionamiento se basa en un planteo ético: las diversas técnicas propuestas en el informe representarían, en el fondo, una manipulación de seres humanos. Se trata, según Cammack (2014), de programar a las personas; en especial, a las personas pobres. El objetivo declarado es ayudar a tomar mejores decisiones; pero, según Green (2014), la idea subyacente en el informe es que los tecnócratas son quienes saben qué es mejor. En efecto: el informe no destaca instancias donde las personas “intervenidas” discutan si el sentido de la intervención les resulta apropiado o no.

Cammack (2014: 2) lleva su crítica todavía más allá. En su opinión el *WDR 2015* es “una *celebración* y una *explotación*” (cursivas en el original) de las limitaciones cognitivas descritas. El recurso a la economía del comportamiento es parte de “una guerra silenciosa contra los pobres a gran escala”; llega luego de los planes de ajuste estructural en los años 80 y de los programas para proletarizar a los pobres y volverlos disponibles para el capital durante los 90. Ahora la intención ya no es ofrecer incentivos, afirma Cammack, sino modificar directamente los procesos mentales.

### **3. Ausencia de un enfoque de derechos.**

Nuestra crítica se centra en otro aspecto: la falta de un enfoque de derechos humanos. La discusión sobre la pobreza transcurre sin ninguna referencia al art. 25 de la DUDH o al art. 11 del PDESC, que establecen el derecho de toda persona “a un nivel de vida adecuado” que incluya alimentación y vivienda. El capítulo sobre productividad no pondera ninguno de los derechos laborales contenidos en los arts. 23 y 24 de la DUDH, o en los arts. 6 a 8 del PDESC. Una observación similar puede hacerse respecto de las páginas dedicadas a la salud o al desarrollo infantil.

La omisión de los derechos económicos, sociales y culturales involucrados significa, por una parte, que no se los adopta como objetivo de las políticas a aplicar. Y por otra, no son límites al momento de elegir o diseñar dichas políticas. Dicho de otro modo: al proponer, por ejemplo, una determinada modalidad contractual para mejorar la productividad, el análisis no incluye revisar si esa medida afecta alguno de los derechos laborales recogidos en los pactos pertinentes.

Podría pensarse que el informe no adopta una perspectiva de derechos porque, simplemente, el Banco no se ocupa de eso. Su tarea es fomentar el desarrollo y aconsejar en materia de políticas públicas, entre otros puntos. En general, esa es la postura del BM: no diseña sus políticas ni evalúa sus proyectos a partir de los tratados internacionales de derechos humanos (Darrow, 2003). Invocando su carácter “técnico” y su obligación de no injerencia en los asuntos internos de los países clientes, el Banco no admite expresamente que los instrumentos internacionales de derechos humanos le

obliguen (Ghazi, 2005: 82-83). No hay acuerdo claro entre los especialistas acerca de este punto, lo cual favorece a la posición del Banco (Sarfaty, 2009: 647-648). Por supuesto, es discutible que una institución internacional, integrada al sistema de Naciones Unidas, conformada por casi todos los Estados del mundo pueda alegar que su actuación no está sujeta a los tratados internacionales de derechos humanos. Instituciones similares, como la UNESCO, han adoptado el enfoque de derechos humanos, mientras que el BM no posee ninguna política operativa en tal sentido. En general, afirma que su objetivo es fomentar el desarrollo que resulta indispensable para la vigencia de todos los derechos humanos (Ghazi, 2005: 60), que siguen teniendo un lugar marginal en el BM (Sarfaty, 2009: 659-662). El Banco propone soluciones técnicas, sin tomar a los derechos humanos (y en particular, los derechos sociales) como un límite a las opciones disponibles (Darrow, 2003: 19, 51, 149).

Sin embargo, en esta edición del *WDR* el BM sí hace referencia a los derechos humanos en su informe. Incluso podría decirse que adopta, en una extensión estrechísima y de manera muy diluida, un enfoque de derechos humanos. O más bien, un enfoque centrado en *algunos* derechos humanos.

El informe se detiene a responder una posible crítica: “¿por qué deberían los gobiernos intervenir en el modo en que los individuos toman sus decisiones?”. Se trata de una pregunta fundada, probablemente, en un ideario liberal, que no reconoce a los Estados la facultad de inmiscuirse en la autonomía personal. Es un rechazo al perfeccionismo moral (Nino, 1992: 166), esto es, la postura según la cual el Estado debe imponer a la población un determinado ideal personal. Frente a esa objeción, el informe ofrece tres razones para justificar la intervención estatal. Por una parte, sostiene que “dar forma a las decisiones puede ayudar a las personas a lograr sus objetivos”; en segundo lugar, que “las preferencias y metas inmediatas de las personas no siempre promueven sus propios intereses”; y por último, señala que “prácticas reforzadas socialmente pueden obturar las elecciones que fortalecen la capacidad de actuar y el bienestar”. Y si bien admite que hay discusiones acerca de cómo ponderar la relación entre objetivos colectivos y libertades individuales, el informe señala que “los derechos humanos ampliamente ratificados y compartidos constituyen un principio orientador para abordar estos equilibrios”. En otras palabras, *ciertos derechos humanos* (los referidos a la autonomía individual frente al Estado) sí aparecen citados; se los adopta como guía para definir hasta qué punto es legítimo modificar los procesos mentales de las personas. Estos derechos le permiten al Banco responder –indirectamente– a quienes puedan acusarle de intentar “programar” seres humanos. Más aún: el Banco agrega que “los Gobiernos deben actuar cuando la interacción inadecuada, los marcos situacionales y las prácticas sociales socavan la capacidad de acción del individuo y generan o perpetúan la pobreza”, porque no es cierto que “cuando los gobiernos no intervienen, las personas eligen de modo libre y coherente, atendiendo a su mejor interés, sin influencias de nadie”. Por el contrario, señala el Banco, la inacción gubernamental puede equivaler a “indiferencia frente a la pérdida de libertades” (World Bank, 2015: 20). Este conjunto de derechos humanos sí es parte de la argumentación y preocupaciones del BM.

#### 4. Pobreza y derechos.

No ocurre lo mismo, en cambio, con los derechos económicos, sociales y culturales que tienen directa relación con la temática abordada en diversos capítulos del informe. No se dice aquí que la inacción en materia social estructural puede ser indiferencia a la pérdida de derechos (sociales).

Tomemos, por ejemplo, el caso de la pobreza: según el Banco, “no es sólo un déficit de recursos materiales, sino también un contexto en el que se toman las decisiones”; incluso impone a las personas una “carga” o “gravamen” cognitivo, que le impide contar con toda su capacidad al momento de decidir. (World Bank, 2015: 13, 14, 81). Frente a ello, el informe repasa una serie de

intervenciones destinadas a asistir cognitivamente a las personas en tal situación, o a modificar el momento en que deben tomarse resoluciones, para que no coincidan con situaciones de baja capacidad.

No se analizan, en cambio, propuestas destinadas a modificar las condiciones estructurales que generan la pobreza, que privan de bienes materiales a un grupo o a una persona. En particular, el informe rechaza medidas de “redistribución de recursos a gran escala”, porque tal planteo “no da cuenta de los elementos cognitivos necesarios para tomar una decisión, especialmente **cuando los recursos materiales son escasos**” (énfasis añadido). Aquí el informe carece de lógica: precisamente la capacidad cognitiva aparece afectada por la escasez; la redistribución serviría para remediar esa situación y fortalecer las aptitudes de la población empobrecida.

No hay medidas destinadas a modificar, al menos en parte, la distribución de poder político o económico. En opinión de Green (2014), el informe no apunta a transformar, sino a efectuar retoques, debido a la falta de comprensión adecuada sobre el poder, la política y la religión en este contexto. El informe, según Green, parece convertir un tema atravesado por las disputas políticas en una cuestión tecnocrática que puede resolverse con una guía de buenas prácticas destinadas a lograr modificaciones leves. De hecho, ninguna propuesta se dirige a modificar los procesos mentales de las personas o grupos poderosos. Sólo se señala que ciertos intereses explotan la tendencia de las personas a pensar de modo automático, a ceder ante la presión social o bien a aplicar los modelos mentales acostumbrados; el informe sólo menciona entre esos intereses “los prestamistas, los publicitarios y las elites de todo tipo” (World Bank, 2015: 20). Aun identificando de modo general a quienes perjudican a la población, el informe no propone ninguna política que ayude a revertir la situación de desigualdad que permite a esos tres grupos seguir aprovechándose de los sectores más débiles. Las únicas soluciones analizadas pasan por informar mejor a las posibles víctimas (por ejemplo, señala el *WDR 2015*, brindando información financiera objetiva; pero no se propone alterar la concentración de riqueza que asegura el poder de los bancos).

572

Al no adoptar un enfoque de derechos, la pobreza no se toma como la violación de un conjunto de compromisos asumidos por el Estado en que vive el individuo afectado, como un hecho que genera obligaciones de actuar por parte del Estado, el deber de honrar el art. 11 del PDESC. Las cuestiones de gran escala, como la pobreza, el desempleo o la desigualdad, simplemente son tomadas como un hecho dado e inmodificable. El Estado debe cambiar su centro de atención: en lugar de proveer salud, educación y vivienda, debe modificar la mentalidad de los pobres (Sampath, 2014).

El alcance de este tipo de políticas aparece en otro ejemplo destacado dentro del informe. Los habitantes pobres de una ciudad en Marruecos obtuvieron créditos para pagar la conexión al sistema de agua y saneamiento, y redujeron así el tiempo que usaban en buscar agua potable. Luego de un año, dijeron sentirse más satisfechos con su vida, “a pesar de que tenían un gasto 500% superior en agua y ausencia de mejora alguna en su salud” (World Bank, 2015: 89). Del mismo modo, el Banco recomienda, para no desmotivar a las personas pobres, que los nombres de los programas sociales no generen marcos inadecuados; por eso, “Familias Necesitadas” debería llamarse “Familias en Acción”; las “Tarjetas para Pobres” deberían denominarse “Tarjetas de Oportunidad” (World Bank, 2015: 89). El efecto no es salir de la situación de privación, sino tener una percepción más optimista del estado de cosas propio.

Lo cual nos lleva a otra consecuencia que el informe atribuye a la pobreza: ella “genera un modelo mental a través del cual los pobres se perciben a sí mismos y sus oportunidades”; la pobreza puede obstruir la “capacidad de aspirar y de aprovechar las oportunidades que se presentan”, lo que –a su turno– impide salir de la pobreza, asociada a las bajas aspiraciones.

El informe analiza una intervención destinada a elevarlas, cambiando los modelos mentales. Un equipo de investigación se trasladó a Etiopía y en caseríos muy alejados exhibió a grupos de aldeanos “una hora de videos inspiradores -[...] documentales en los que individuos de esa región

describían cómo habían mejorado su situación socioeconómica fijándose objetivos, haciendo elecciones cuidadosas, perseverando y trabajando mucho”; luego, agrega el informe, una encuesta practicada seis meses después mostró que los sujetos habían aumentado sus aspiraciones y sus ahorros, además de destinar más recursos a la escolarización de sus hijos. (World Bank, 2015: 63, 81, 84).

Cabe preguntarse aquí si un enfoque de derechos no ayudaría a fijar nuevas y más altas aspiraciones a la población de un Estado. Plantear que salir de la pobreza es un derecho podría convertir esa salida en un objetivo no sólo personal sino también político; no sólo individual sino también colectivo. A través de mecanismos como el descrito en el caso de los aldeanos, es el equipo de investigación el que fija hasta dónde pueden llegar las aspiraciones de las personas. Eligen qué historia mostrar, qué valores destacar y qué mejoras presentar como viables. La adopción de un enfoque de derechos, en cambio, recoge los compromisos de una comunidad política (el conjunto de los Estados signatarios, en este caso) para colocarlos como horizonte de cumplimiento obligatorio, y fija responsabilidades.

## 5. Productividad, educación y salud.

En otro capítulo, el informe analiza cómo aumentar la productividad por medio de mejorar el uso de los factores de producción existentes. En particular, el texto sostiene que muchas de las barreras cognitivas, psicológicas y sociales analizadas afectan la cantidad de esfuerzo que el personal realiza en su empleo; lo mismo ocurre con el empresario o el agricultor respecto a la inversión en tecnología (World Bank, 2015: 128). Respecto de la productividad de los empleados, el *WDR 2015* señala que los incentivos tradicionales son los premios monetarios, el pago por desempeño o bien la amenaza de despido; pero frente a las dificultades cognitivas esos instrumentos no siempre son efectivos.

573

Por ejemplo, el personal puede presentar una discrepancia entre sus intenciones y sus acciones (con respecto a su esfuerzo laboral). Para remediarla, el informe destaca una medida adoptada en la India: los “contratos de compromiso” (World Bank, 2015: 129). En ellos, cada miembro del personal adopta ciertos objetivos a cumplir. Si los alcanza, cobra el salario normal; en caso contrario, se le aplican reducciones. Según el informe, estos contratos “dan a los individuos un incentivo para trabajar más duro que lo que podrían hacer en el momento presente”, y luego añade que en el caso particular analizado, “incrementaron la productividad de modo equivalente a lo que habría generado un aumento salarial del 18%”.

Este tipo de contratos afecta el art. 7 del PDESC, que asegura “un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor”. Bajo la modalidad “de compromiso”, el sueldo no varía según lo producido, sino de acuerdo al objetivo que cada empleado se haya fijado. De modo que, en el caso de dos trabajadores que han generado igual producción, uno de ellos puede sufrir descuentos si no acertó a fijar un objetivo que pudiera realizar. Pero además, esta forma contractual se utiliza *en lugar de* un derecho. Si efectivamente la producción se incrementó, correspondía un aumento salarial, que el informe del Banco calcula en un 18%. Por el contrario, en este caso el empleador incluso puede haber pagado *menos* gracias a los descuentos practicados sobre quienes no calcularon correctamente su objetivo. Finalmente hay un problema lógico en la solución propuesta. ¿Resulta legítimo un contrato que habilita recortes salariales si quien lo firma es una persona con dificultades cognitivas? ¿Se trata de una decisión libre? Aun si no existieran esas dificultades, ¿existe auténtica libertad para negociar en la relación laboral?

En el capítulo destinado a la salud, se introduce un análisis basado en la eficiencia económica. Por ejemplo, el informe señala que la distribución gratuita de elementos para la salud (como por ejemplo, las telas mosquiteras que se cuelgan sobre las camas) puede ser provechosa, ya que

transmite la idea de que todo el mundo debe usarlos, de que se trata de una medida sanitaria importante. Sin embargo, también puede llevar al despilfarro o al exceso de consumo de estos elementos. Bajo ese punto de vista, “[l]os precios positivos pueden ayudar a dirigir los bienes hacia donde pueden hacer el mayor bien. Y en el caso de la medicina curativa, la voluntad de pago puede ser alta”. Si hay preocupación por la posibilidad del desperdicio, ponerle precio a esos bienes puede ser “un mecanismo de direccionamiento: ayudan a garantizar que las personas correctas estén comprando el bien o el servicio” (World Bank, 2015: 150-151). El mercado se presenta como la vía correcta de distribución respecto de elementos necesarios para la salud. La entrega sin cargo de un objeto destinado a prevenir o tratar enfermedades se condiciona a que no exista posibilidad de derroche. En cambio, si las políticas en esta área se definieran de acuerdo a su aptitud para garantizar, como exige el art. 12 del PDESC, “el más alto nivel posible de salud” para toda persona, el primer punto a dilucidar sería si el cobro puede impedir que cada individuo pueda acceder a ese elemento y cuidar su salud. El desperdicio se combatiría por otros medios, aquellos que no pongan en riesgo la posibilidad de contar con el bien sanitario en juego.

Si estamos frente a problemas cognitivos, llama la atención que no haya un capítulo dedicado a la educación. La omisión importa, por una parte, porque se trata de un derecho humano (art. 13, PDESC) cuyo cumplimiento debiera figurar como objetivo en este informe. Pero a la vez, la ausencia de la educación resulta intrigante porque se trata de una actividad que, precisamente, podría contribuir de maneras muy concretas a liberar a las personas de sus sesgos, preconcepciones, pensamientos irreflexivos o modelos mentales obsoletos. La explicación quizá se debe a que la educación como actividad se orienta, en general, no por criterios de eficiencia: su objetivo no es abaratar el costo de las intervenciones estatales, o de las iniciativas privadas para aumentar la productividad del personal.

La falta de menciones a la educación refuerza la crítica que ve en este informe no una propuesta de superación sino de manipulación de los problemas cognitivos; en todo caso, de utilización para lograr que las personas alcancen resultados favorables (definidos desde el punto de vista del profesional del desarrollo que actúe en el caso).

## 6. Palabras finales: relevancia para el caso argentino.

El informe representa una perspectiva riesgosa para un país como Argentina. La falta de un enfoque de derechos humanos puede conducir a la adopción de políticas que no los respeten, o que sean regresivas. Nuestro país no sólo ha reconocido jerarquía constitucional a estos derechos (incluyendo los económicos, sociales y culturales), sino que también es parte del Protocolo Opcional del PDESC<sup>1</sup>, por lo que las personas afectadas podrán presentar quejas o reclamos individuales (art. 2) ante el Comité correspondiente de Naciones Unidas.

Argentina ha dado la máxima jerarquía a los tratados de derechos humanos (art. 75 inc. 22 de la Constitución nacional), incluyendo al PDESC y la DUDH. Sus cláusulas, como el resto de los artículos de la Constitución, tienen carácter supremo en el orden jurídico interno (art. 31 de la norma; es un texto similar al de la *supremacy clause* incluida en la Constitución estadounidense, art. VI). Ninguna política ni legislación puede contradecir los derechos constitucionales. En caso de que lo hagan, puede impugnarse su constitucionalidad, incluso por vía judicial ante acciones u omisiones que los afecten, a través, por ejemplo, de la acción de amparo prevista en el art. 43 de la Constitución. También organizaciones no gubernamentales o el Defensor del Pueblo pueden presentar amparos a nombre de grupos o colectivos. En esos casos, los efectos de la sentencia abarcan a todo el conjunto afectado.

1 El Protocolo Opcional del PDESC entró en vigor el 5 de mayo de 2013. Al 01 de septiembre de 2015, los 21 Estados parte del Protocolo son: Argentina, Bélgica, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Cabo Verde, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Eslovaquia, España, Finlandia, Francia, Gabón, Italia, Luxemburgo, Mongolia, Montenegro, Níger, Portugal, San Marino, y Uruguay.

Ver [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg\\_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?mtdsg_no=IV-3-a&chapter=4&lang=en)

Argentina no puede suscribir acuerdos internacionales violatorios de sus compromisos de derechos humanos; tampoco puede implementar políticas contrarias al texto constitucional. Por su carácter de simples tratados internacionales, los acuerdos con el BM deben estar “en conformidad con los principios de derecho público establecidos en esta Constitución” (CN, art. 27), es decir, deben subordinarse a los principios constitucionales (Quiroga Lavié, 2000: 152-153). Un enfoque como el adoptado por el *WDR 2015*, desligado de los derechos humanos, puede conducir al país a adoptar medidas contrarias a la CN que podrán ser impugnadas ante los tribunales.

## Bibliografía

Abouharb, M. Rodwan y Cingranelli, David (2007): *Human rights and structural adjustment*. Cambridge (Reino Unido): Cambridge University Press.

Cammack, Paul (2014): “World Development Report 2015: Programming the Poor”, Working Paper 7, Working Paper Series *The Multilateral Development Banks and the global financial crisis*. Hong Kong: Southeast Asia Research Centre.

Disponible en:

[http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2542586](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2542586)

Darrow, Mac (2003): *Between light and shadow. The World Bank, the International Monetary Fund and International Human Rights Law*. Portland: Hart Publishing.

Ghazi, Bahram (2005): *The IMF, the World Bank and the question of human rights*. Ardsley (Nueva York): Transnational Publishers.

Green, Duncan (2014): “The new World Development Report (on mind, society and behavior): lots to like, but a big fail on power, politics and religion”

Disponible en:

<http://oxfamblogs.org/fp2p/lots-to-like-in-the-new-world-development-report-on-mind-society-and-behavior-but-a-big-fail-on-power-politics-and-religion/>

576

Killinger, Stefanie (2003): *The World Bank's non-political mandate*. Colonia-Berlín-Munich: Carl Heymanns Verlag KG.

Nino, Carlos S. (1992): *Fundamentos de Derecho Constitucional. Análisis filosófico, jurídico y politológico de la práctica constitucional*. Buenos Aires: Astrea.

Quiroga Lavié, Humberto (2000): *Constitución de la Nación Argentina. Comentada*, 3ª ed. Buenos Aires: Zavalía.

Ramalingam, Ben (2014): “The WDR 2015: putting development on the couch?”. Disponible en:

<http://aidontheedge.info/2014/12/05/the-wdr-2015-putting-development-on-the-couch/>

Sampath, G (2015): “Teaching the poor how to behave”, *The Hindu*, 30 de junio.

Disponible en:

<http://www.thehindu.com/opinion/op-ed/teaching-the-poor-to-behave/article7368130.ece>

Sarfaty, Galit (2009): “Why culture matters in international institutions: the marginality of human rights at the World Bank”, *American Journal of International Law*, vol. 103, pp. 647-683.

Sindzingre, Alice (2004): “The evolution of the concept of poverty in multilateral financial institutions. The case of the World Bank”, en Morten Bøås y Desmond McNeill (eds.), *Global institutions and development. Framing the world?*, pp. 164-177. Londres – Nueva York: Routledge.

World Bank (2007): *A guide to the World Bank*, 2ª ed. Washington (D.C.): World Bank.

World Bank (2015): *World Development Report 2015. Mind, Society and Behavior*. Washington (D. C.) : World Bank.



# “La política tributaria y los procesos de concentración de la riqueza”.

**José María Rinaldi**

Facultad de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de Córdoba.

E-mail: josemarinaldi@gmail.com

Eje Temático: Estado, Política y Democracia.

## Resumen

Recientemente, y como consecuencia de la crisis mundial, se ha reavivado el debate en torno a la desigualdad y la concentración de la riqueza. Pero es a partir del aporte del economista francés Thomas Piketty, en su obra “El capital en el siglo XXI”, que esta discusión se ha convertido en central.

Los elevados niveles de concentración de la riqueza y la desigualdad en la distribución del ingreso aparece como un elemento clave, tanto en los países ricos como en los de América Latina.

Ello ha llevado a que se reinstale el debate del rol de los sistemas tributarios progresivos basados, principalmente, en el impuesto a la renta y su capacidad redistributiva.

Es en ese contexto que el presente trabajo propone un análisis tanto teórico como empírico en lo referido a la evolución y características de la carga tributaria y su estructura internacional, latinoamericana y argentina, en relación a su progresividad y sus capacidades y limitaciones en la redistribución de la renta y como elemento neutralizador de las fuerza centrípetas del modo de acumulación capitalista.

577

## Introducción

La manifestación inédita de la crisis mundial, iniciada en el año 2008, por su magnitud, prolongación, desconocimiento, ausencias explicativas del poder financiero a nivel mundial y lo azaroso de su rumbo en un derrotero sin fecha de vencimiento, ha contribuido severamente al proceso de desigualdad, concentración de la riqueza y deterioro de la ocupación, inversión y salario.

Ello nos lleva a intentar interpretar la compleja realidad de la economía internacional actual y las singularidades del presente o de los cambios que pueden ocurrir en el futuro inmediato, lo cual no es tarea sencilla y, si no se hace el esfuerzo intelectual para comprenderla, puede dar lugar a explicaciones de difícil refutación como las psicológicas. Es por ello que en lugar de iniciar un proceso de refutación de hipótesis, realizaremos un trabajo de recolección de evidencias empíricas, trabajo estadístico y análisis discursivo en torno a los aspectos económicos, de modo tal de acercar algunas explicaciones posibles sobre la crisis y sus posibles resultados.

Luego, y en ese contexto, abordaremos los recientes y emergentes postulados del economista francés Thomas Piketty y sus propuestas, para concluir con la propuesta de una política fiscal basada en sistemas tributarios progresivos que actúen como inhibidores de los procesos centrípetos de concentración de la riqueza e incremento de la desigualdad en el modelo de acumulación capitalista.

## La crisis mundial

Nada impresiona tanto a los humanos como sus propias convenciones. En la cortada “cadena de la felicidad” moderna o posmoderna, y su convención fundamental: el dinero, unos pocos individuos ganan más de lo que pueden gastar en diez vidas, mientras que en la otra punta, más de 1.000 millones de personas en el mundo intentan vivir con un dólar diario. Parece que los analistas, catedráticos y lobbistas del establishment, se olvidaron de un principio básico de la economía, el de la “suma cero” es decir que si alguien se enriquece, simétricamente alguien se empobrece.

La comodidad intelectual del “pensamiento único” llega a límites indescriptibles, uno de sus mejores exponentes fue el director gerente del FMI durante la emergencia de la crisis mundial, el escandaloso Dominique Strauss-Kahn, que ni bien desembolsado el primer tramo de la “ayuda económica” del gobierno de Bush en el año 2008, salió exultante a decir que la crisis había pasado, pero inmediatamente, en un raptó de bipolaridad, manifestó que lo peor no había llegado, y tenía mucha razón en cuanto a la magnitud, duración y resultados.

En la misma línea perturbadora, están las interpretaciones de los que, también, tuvieron la dirección y responsabilidad del sistema financiero internacional durante, al menos los últimos veinte años previos a la crisis. Entre ellos, el expresidente de la Reserva Federal, Alan Greenspan, ha admitido que la crisis financiera global ha mostrado un “error” en la ideología de libre mercado que guió la política monetaria de los EE. UU. y admitió ante el Congreso que ha estado “parcialmente equivocado” en no intervenir en el avance de la industria bancaria y haber quedado “shockeado de incredulidad” ante la crisis financiera<sup>1</sup>.

“He encontrado una falla”, dijo el infatigable luchador de la desregulación, refiriéndose a su creencias económicas, “no se cuán importante o permanente es esto, pero he estado muy angustiado por lo ocurrido”. Fue la primera vez que el hombre aclamado por ser el cerebro del prolongado boom de la posguerra reconoció alguna culpabilidad por la crisis que tragó el sistema bancario global.

578

Otras disculpas vinieron del exsecretario de Hacienda de EE. UU., Henry Paulson, quien ofreció una confesión parcial, admitiendo que debió haber previsto la crisis de la industria de las hipotecas norteamericanas, ampliamente culpable de disparar la ruptura del sistema financiero, y dijo: “Yo podría haber visto antes la llegada de la crisis sub-prime”, agregando que: “No estoy diciendo que podría haber hecho algo diferente”<sup>2</sup>.

Es obvio que anunciando “Apocalipsis” la van de salvadores, ya que nuevamente Greenspan en comentarios ante la Cámara de Representantes, llamó al fenómeno “tsunami financiero único en el siglo” y dijo que “resultó ser mucho más amplio de lo que podría haber imaginado”.

Aparentemente el exfuncionario de la “Fed”, encontró que su visión del mundo, su ideología y sus creencias, estuvieron equivocadas y no funcionan y ésta es precisamente la razón que lo dejó shockeado porque ha creído durante aproximadamente 40 años que funcionaba excepcionalmente bien. Henry Paulson, por su parte, dijo sentirse como los ladrones de bancos Butch Cassidy y Sundance Kid; es obvio que con Greenspan hicieron una buena dupla, sólo falta saber cuál es uno y cuál el otro.

Los “arrepentidos”, mantienen el viejo vicio por el que, consumados los hechos, manifiestan que el problema era previsible y se conocía que iba a suceder, pero mientras siga dando exagerados dividendos, se prefiere mirar hacia otro lado, hasta que llega el “tsunami”. Sin exagerar, el Financial Times<sup>3</sup> hablaba sobre que “el impacto intelectual ya ha sido colosal”, además de que la doctrina Greenspan, en política monetaria, está terminada.

El Premio Nobel de economía Joseph E. Stiglitz, con menos eufemismo y sin arrepentimiento, ha llamado al sepultado proceso la “semilla de la destrucción”, preñada de negocios astronómicos, crecimiento exagerado, incremento de la productividad y desregulación bancaria en lo que se dio en llamar la “nueva economía” y la “sociedad de la información” (Stiglitz, 2003).

En este contexto, las Bolsas de los países desarrollados se montaron una exuberante e irracional “burbuja” que, gracias a la globalización, trascendió y excedió su marco natural. La tendencia alcista y el logro de ganancias varias veces superiores a la media de la economía y de las principales empresas que tienen por objeto la producción de bienes y servicios, se generalizó en el ámbito de los principales mercados del mundo.

Las operaciones “de humo” superaban a las que se realizaban en el circuito real de la economía, hecho que queda crudamente demostrado con los datos del Informe Anual 2008 del Banco Internacional de Pagos –Banco Central de Bancos Centrales-, con datos para el año 2007, donde muestra que 15,6 días de operaciones financieras internacionales equivalen al producto bruto anual de todo el mundo, y 5 días de estas operaciones, a las exportaciones anuales de bienes y servicios de todo el mundo.

Estamos ante lo que fue el verdadero mundo de los “derivativos” -operaciones de opciones y futuros que no descansan ni tienen un límite real en la producción- cuya exagerada magnitud destruyó el sistema financiero mundial. Es por ello, que en forma sistemática se habla de “economía real”, como si el proceso descrito hubiera sido ficticio, pero fue tan real como la actual y efervescente crisis y reporta siderales ganancias a los que fueron y siguen siendo rescatados y premiados con los conocidos “paracaídas dorados” a costos de las miles de millones de personas que mueren de hambre.

En las reuniones del G20, principalmente a partir de la de Londres denominada “*la Cumbre para los mercados financieros y la economía mundial*” (2 de abril de 2009), los países industrializados y emergentes, parecían haber desempolvado un manual de urgencias para salir de la crisis, tapando la mugre con una alfombra de dólares y euros y reflatando al FMI y el Banco Mundial, organismos obsoletos ideados a mediados del siglo pasado para un mundo unipolar liderado por Estados Unidos.

Estas mismas instituciones, que hasta hacía poco, proponían severos presupuestos y ajustadas políticas monetarias -y lo siguen haciendo por estos días en países como Grecia-, de pronto consideraron que el proteccionismo era la salida; inyectaron siderales cifras de liquidez al sistema bancario, bajaron las tasas a nivel nunca antes visto, adquirieron, garantizaron y hasta nacionalizaron bancos por parte del Estado, reflataron la industria automotriz, prohibieron las indemnizaciones exageradas de los ejecutivos, limitan la distribución de dividendos, e intentan combatir los paraísos fiscales y revisar las normas contables y el marco jurídico para darle validez internacional a las reestructuraciones de deuda.

Sin embargo, son poco creíbles estas voluntades ya que lo han hecho en el pasado y, todavía hoy, no hay acuerdo en la profundidad y prioridad de las medidas a aplicar, salvo para los más débiles y endeudados de Europa. La batería de instrumentos está inspirada en el registro neoliberal, es decir mayor transparencia, control de los sistemas, regulación prudente e ingeniería tendiente a mantener una doctrina que, todavía, se considera intacta.

Se ha hecho oídos sordos a las advertencias realizadas por economistas e historiadores que, como el caso de Eric Hobsbawm<sup>4</sup> (desaparecido físicamente en el año 2012), expresaba que: “no hay vuelta atrás hacia el mercado absoluto que rigió en los últimos 40 años, desde la década de 1970. Ya no es una cuestión de ciclos. El sistema debe ser reestructurado. Porque ese modelo no sólo es injusto: ahora es inviable. Las nociones básicas según las cuales las políticas públicas debían ser abandonadas, ahora están siendo dejadas de lado. Fíjese lo que hacen, y a veces lo que dicen, dirigentes importantes de países desarrollados. Están intentando reestructurar las economías para salir de la crisis. No estoy elogiando. Estoy describiendo un fenómeno. Y ese fenómeno tiene un elemento central: ya nadie siquiera se anima a pensar que el Estado puede no ser necesario para el desarrollo económico. Ya nadie dice que bastará con dejar que fluya el mercado, con su libertad total. ¿No ve que el sistema financiero internacional ya ni funciona? En un sentido, esta crisis es peor que la de 1929-1933, porque es absolutamente global. Los bancos ni funcionan”.

En el mismo sentido, George Soros –exitoso con el dinero, y más tarde filántropo-, en una entrevista con Bloomberg Televisión y refiriéndose a las multimillonarias ayudas al sector y los cambios regulatorios, advertía que “manteniendo vivos a bancos zombis se consumen energías de la economía”. El financista venía advirtiendo desde finales de la década de los ‘90 que los mercados financieros son por su naturaleza tan inestables que podrían terminar por destruir a toda la sociedad contemporánea, y la destruyeron.

El reduccionismo de los gobernantes, organismos públicos internacionales y operadores trata de ocultar una verdadera crisis de la civilización, que durará mucho más allá que el más pesimista de los pronósticos y cuya salida es, todavía hoy, incierta.

Nada más ejemplificativo que la actual coyuntura de Grecia que, tras el rotundo triunfo del “No” se han oído todo tipo de conjeturas respecto de sus consecuencias para el futuro de Europa, pero especialmente para el de las instituciones mencionadas supra y las crediticias con sus estandarizadas recetas mencionadas.

El pensamiento dominante afirma que Grecia, y todos los gobiernos en general, deben “hacer los deberes” pasivamente, ejecutar medidas de austeridad, mejorar sus balances fiscales y una vez saneada la economía se estará en condiciones de crecer nuevamente y que cualquier otro camino, como el seguido por Argentina, a la corta o a la larga, no hará sino hacer sufrir más a seres humanos. Como veremos, la experiencia y las evidencias indican que las mismas conducirán a la recesión, destrucción de empleos y con ello de capital humano con consecuencias transgeneracionales. Volviendo a Grecia, la actual coyuntura política y económica es una clara muestra de lo que afirmamos.

La convicción de que la eficiencia macroeconomía es suficiente para crear y acumular riqueza a través de las “hadas” de la inversión privada es poco fundada tanto en términos teóricos como empíricos. Por equilibradas que se hallen las cuentas públicas nadie invierte si no hay ganancia.

580

Como hemos visto, cuando las burbujas estallaron el rescate siempre se hizo saqueando a los ciudadanos. Es un mundo de grandes asimetrías de poder.

### **La impronta Piketty**

Es en esa perspectiva que el abnegado trabajo tanto teórico, como histórico, estadístico y empírico del economista francés Thomas Piketty, plasmado en su reciente libro “El capital en el siglo XXI” ha provocado una emergencia inusitada tanto en la academia como en la divulgación económica, en torno al incremento de la concentración de la riqueza en todos los países desarrollados y la necesidad de la intervención del Estado por medio del incremento de los impuestos a la riqueza, a los movimientos financieros y, todo ello, bajo una coordinación a nivel mundial.

De esta manera, sostiene que: si no hay cambios, la economía del siglo XXI se parecerá a la neovictoriana del siglo XIX, en que las élites económicas heredaban la riqueza en lugar de obtenerla del trabajo.

En realidad, lo que nos está diciendo es que el mercado, aún en su faceta del estado del bienestar, conduce inevitablemente a un dominio de los que acumularon herencias.

El análisis fue realizado sobre economías desarrolladas, principalmente europeas de principios del siglo pasado, en el que muestra la interrupción del proceso de las dos grandes guerras, o como decía Galbraith: “la gran guerra, cuya última batalla fue la segunda guerra”, y sus posteriores “décadas doradas”, las tres que siguieron a las guerras y que Piketty las llama “los Treinta Gloriosos”, con una

dinámica de poder económica basada en el crecimiento sostenido del 4% acumulativo anual del PBI, traccionado por el comercio (que lo hacia al 9% acumulativo anual).

Piketty utiliza una definición amplia al considerar que “el capital” es igual a “la riqueza”. O sea, todo el patrimonio (propiedades, activos en efectivo, inversiones en acciones y bonos) constituye el capital o riqueza. Piketty no sólo señala que la distribución del ingreso (dinero obtenido por las personas que trabajan) es desigual sino que la riqueza (el stock de activos) se reparte en forma mucho más desigual. Esto significa que no sólo la brecha es inmensa en la retribución por el trabajo sino que esa diferencia es abismal en la tenencia de la riqueza global.

El análisis técnico de su obra se basa en que: a partir de definir una tasa de retorno sobre el capital ( $r$ ) y una tasa de crecimiento económico nominal ( $g$ ), realiza un análisis de una serie larga de dos siglos de estadísticas sobre ingresos y riqueza para países desarrollados, los que a partir del incremento del rol de los Estados desde principio del siglo pasado comienzan a instrumentar los impuestos a las rentas y a tener información sobre ingresos. Con esa inmensa cantidad de información determina un comportamiento económico que muestra que  $r$  se ha ubicado en el 5 por ciento promedio, mientras que  $g$  ha sido inferior a ese porcentaje en ese extenso lapso.

Lo que está diciendo es que la tasa de crecimiento económico global ha sido menor al incremento de la riqueza de las grandes fortunas. Piketty denomina “ley fundamental” a la fórmula  $r > g$ . Los ricos son cada vez más ricos y se ha convertido en una tendencia permanente; esto no significa necesariamente que los pobres sean más pobres sino que cada vez es más grande la brecha entre las ganancias de las personas que poseen una gran cantidad de propiedades e inversiones financieras y las de las personas que reciben un ingreso de su trabajo para vivir.

Piketty afirma que en el largo plazo la desigualdad económica no será solamente por la brecha entre las personas que ganan altos salarios y los que reciben ingresos bajos, sino que será entre las personas que heredan grandes fortunas y las que no.

Como sostiene Paul Krugman<sup>5</sup>, destacando la obra, al decir que: “es la manera en que echa por tierra el máspreciado de los mitos conservadores: que vivimos en una meritocracia en la que las grandes fortunas se ganan y son merecidas”.

Por su parte, Alfredo Zaiat<sup>6</sup>, citando a Piketty afirma que “De esta manera, se está transitando hacia una economía dominada por el “capitalismo patrimonial”, donde la lista Forbes 400 (los más ricos del mundo) estará dominada no por los fundadores de las empresas líderes sino por hijos y nietos de las súper élites de hoy”.

Es en este contexto que se han renovado las propuestas de gravar al poder financiero global, responsable del actual desastre, así lo han sostenido países como Alemania. Son los mismos que le prestaron dinero a Grecia, a veces a tasas muy altas. Pero, Piketty<sup>7</sup>, sostiene que: “hay que hacerlo de manera ordenada, justa y controlada, mediante un impuesto europeo específico a los bancos, y no a costa de un default parcial del Estado griego”.

Es por ello que el autor propone que el ajuste se realice en forma fiscal más que desde las “salvajes” finanzas. Se pueden volver a calibrar la base fiscal y la tasa de contribución, de manera que sólo se haga pagar a los bancos que tienen los medios para hacerlo y se evite todo tipo de pánico. Una tasa de esta naturaleza podría ser el embrión, modesto pero real, de una nueva fiscalidad europea: los impuestos se crean en períodos de crisis, y justamente para responder a una necesidad precisa. En esa perspectiva, en el capítulo XIV de “El capital en el siglo XXI” propone repensar los impuestos progresivos a los ingresos, expresando que los impuestos no son asunto solamente técnico, sino

que es fundamentalmente filosófico y político. Al abordar el capítulo, se aclara que el concepto de ingresos es amplio y que refiere al que proviene del capital y del trabajo, es decir los que en los sistemas tributarios se conocen como impuestos a la riqueza (renta y patrimonio), la aclaración es importante ya que en la actual coyuntura del país se está dando un fuerte debate sobre el impuesto a la renta del trabajo en relación de dependencia y las propuestas de eliminarlo en función de la afirmación de que: “el salario no es ganancia”.

De esta manera, y con el objetivo de interrumpir el proceso de concentración de la riqueza ya mencionado en su análisis, sostiene que es indispensable volver al incremento de las tasas marginales superiores altas, para que el sistema retome la progresividad como hasta mediados de la década de los '70, ya que a partir de los '80 experimentan una fuerte caída en los países más desarrollados como muestra en el gráfico siguiente:

**GRÁFICO 1:**

**Las tasas superiores de los impuestos sobre los ingresos, 1900 – 2013.**



Fuente: Piketty, Thomas. “El capital en el siglo XXI”. Pag. 553.

Por su parte, en el capítulo XV del libro plantea la necesidad de instrumentar un impuesto sobre el capital mundial, acorde a las condiciones actuales del sistema financiero, cuyos lineamientos hemos resumido en las líneas anteriores.

Es en esa perspectiva que el presente trabajo, analiza la evolución reciente de la distribución del ingreso a nivel mundial y latinoamericano desde la perspectiva de la carga y la estructura tributaria.

**Las evidencias empíricas**

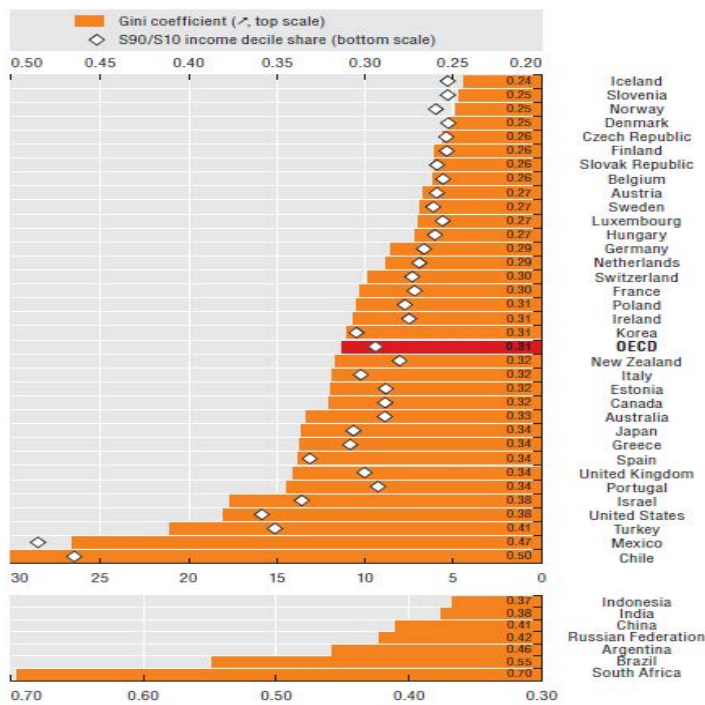
Comencemos diciendo que según el último documento disponible del Informe Mundial de Ultra Riqueza (World Ultra Wealth Report), publicado por Wealth-X y el banco suizo UBS en el año 2014 con información al 2013: a pesar de que el derrotero de la crisis mundial ha llevado a la caída y estancamiento de las economías desarrolladas ininterrumpidamente durante los siete años que van del 2009 al 2013, la población ultra rica del mundo incrementó su riqueza un 44,1 por ciento. En general, es sabido que el poder económico mundial siempre ha sido reticente en proporcionar la indispensable información sobre distribución del ingreso y desigualdad. Esta afirmación se ve respaldada por el hecho de que si uno observa esa información sensible en los últimos

informes anuales del Banco Mundial denominado “Indicadores del Desarrollo Mundial” (World Development Indicators) se encontrará con que la información corresponde a principios de la década pasada, como el caso de Alemania que la informa para el año 2000, inclusive países como Japón cuyos datos corresponden al siglo pasado (1996).

Es por ello que hemos acudido a un informe del año 2014 de la OCDE, denominado “La sociedad de un vistazo” (Society at Glance) y otro informe de la misma institución que en el transcurso del corriente año 2015 publicó “Por qué disminuir la inequidad beneficia a todos” (Why Less Inequality Benefits All). En el primero de estos informes se muestra la pronunciada diferencia entre ricos y pobres al mostrar que el ingreso del decil más rico de la población de los países más industrializados y desarrollados del mundo es nueve veces mayor que el decil más bajo de la pirámide poblacional en combinación con elevados índices de Gini. El proceso se reitera, y con mayor diferencia en las economías de los llamados “países en desarrollo” hoy más identificados con el mote de “emergentes”, lo podemos ver en el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 2:**

**Coefficiente de Gini y brecha de ingresos de los hogares del 10% más ricos y más pobres en el año 2010:**



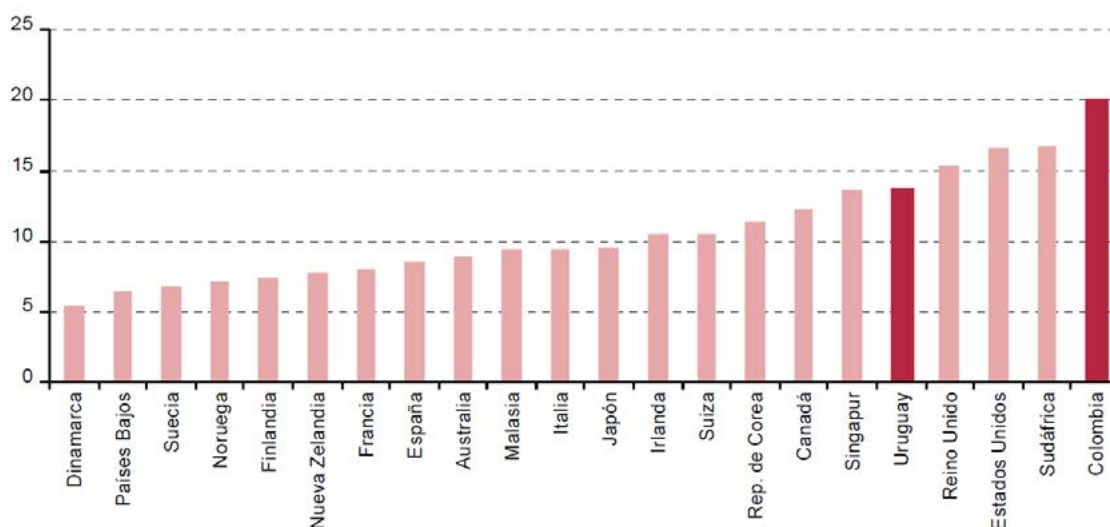
Fuente: OCDE. “Society at Glance 2014”. Página 111.

Por su parte el segundo informe mencionado de OCDE, sobre 19 países miembros, muestra que el aumento de la desigualdad entre 1985 y 2005 produjo una disminución del 4,7 por ciento del crecimiento potencial, debido a la caída de los ingresos de los cuatro deciles de la población más pobre. Además de sostener que el 1 por ciento de la población mundial detenta el 50 por ciento del patrimonio global (OCDE, 2015).

Indudablemente que las expectativas son sombrías, en virtud de que las promesas de mejora y finalización de la crisis para retomar el ciclo de prosperidad se han desdibujado y anulan cualquier tipo de esperanza o expectativa en torno a la reversión del estancamiento y retroceso de las economías involucradas en esta crisis, cuyo desatino histórico parece no tener fin.

En lo que respecta a América Latina, la CEPAL sostiene que: en términos comparativos, la concentración en la región parece ser relativamente alta, similar, por ejemplo, a los niveles de los Estados Unidos (Jimenez, 2015), veamos el siguiente gráfico:

**GRÁFICO 3:**  
**Participación en el ingreso total del 1% más rico, alrededor de 2009.**  
**(En porcentajes)**



Fuente: CEPAL. Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina.

Este organismo, en el mismo documento, continúa expresando que: disponer de información proveniente de registros tributarios puede ampliar en forma significativa el alcance de los estudios sobre distribución de ingresos en los países de la región, lo que permite analizar en detalle los ingresos altos, aún con las limitaciones referentes a problemas de evasión, elusión, exenciones y cambios en las alícuotas impositivas.

### **Evolución reciente y tendencia de la estructura y la carga tributaria**

Comencemos viendo la importancia de la carga tributaria en la comparación internacional y en función del grado de desarrollo de los países. Si consideramos los datos de OCDE y CEPAL para el año 2012 y tomamos distintos niveles por rango de recaudación respecto de producto bruto, Francia y Dinamarca recaudan entre el 45 por ciento y el 50 por ciento del PBI, y Finlandia y Suecia muy cerca, en el segundo grupo. Inmediatamente seguido se encuentran países de alto nivel de ingreso, y a medida que continuamos en el análisis podremos ver la correlación directa entre el nivel de ingresos y el de la carga tributaria.

Entre el 35 y el 40 por ciento están Holanda, Hungría, Alemania y Gran Bretaña. Entre los países desarrollados que menos carga tributaria tienen, entre el 30 y 35 por ciento está el promedio de los desarrollados, España, Portugal, Canadá, Islandia, Gran Bretaña, etc., la mayoría de los países que han hecho el ajuste. Y entre el 20 y el 30 por ciento sólo Australia e Irlanda.

La particularidad que se da en el caso de los países en desarrollo, como los países de América Latina, es el menor nivel de la carga tributaria; sólo Argentina y Brasil están a nivel del promedio de la OCDE, es decir entre 30 y 35 por ciento. La mayoría tiene entre el 20 y el 30 por ciento o entre el 10 y el 20 por ciento de la carga tributaria.



Por su parte la tendencia reciente de la carga en los países desarrollados de la OCDE ha sido levemente descendente, mientras que en los de América Latina levemente ascendente. Lo que queda claro es que los países desarrollados lo hacen desde un nivel muy superior a los de América Latina.

El otro aspecto importante en cuanto a la comparación internacional, es la referida a la estructura de la carga tributaria. Como podemos observar en el siguiente cuadro:

**Estructura de la Imposición**

**Período 2012**

**En % sobre PBI**

País	sobre los ingresos			Impuestos a la Propiedad	Seguridad Social	Impuestos al consumo Bs. y Serv.	Sub Total	Otros	Total
	Impuesto Sociedades	Personas	Total s/ ingresos						
		Físicas							
Canadá	2,9	11,2	14,1	3,3	7,3	7,5	32,2	-1,5	30,7
EE. UU.	2,6	9,0	11,6	3,0	5,7	4,4	24,7	1,3	26,0
OCDE	3,0	8,5	11,5	1,8	9,8	11,0	34,1	-	34,1
América Latina	-	-	5,2	0,9	3,8	10,5	20,4	0,3	20,7
Argentina	3,9	2,5	6,4	3,3	8,3	18,8	36,8	0,5	37,3

Fuente: Elaboración propia en base a OCDE y CEPAL

En los países desarrollados tienen una mayor importancia relativa la participación de los impuestos a la riqueza y la seguridad social, mientras que en los países de menor grado de desarrollo la mayor importancia está puesta en los impuestos al consumo. Ello se ve agravado si hacemos un análisis más detallado de esa estructura y nos encontramos con que la mayor participación relativa de los impuestos a la renta recae en dos terceras partes en los impuestos a la renta de las personas físicas y un tercio en las corporaciones, mientras que en nuestro caso, y también en los países subdesarrollados, la relación es exactamente a la inversa.

Si hacemos la relación entre la proporción de los impuestos a los ingresos respecto de los impuestos al consumo y la proporción entre sociedades y personas físicas, podremos observar que los desarrollados tienen una mayor participación de impuestos al ingreso que al consumo y de personas físicas que de corporaciones, mientras que en nuestro caso la relación es exactamente a la inversa. Veamos:

País	Relaciones	
	Ingreso / Consumo	Soc. / Per. Fís.
Canadá	1,9	0,3
EE.UU.	2,6	0,3
OCDE	1,0	0,4
Argentina	0,3	1,5

Nos esmeramos en resaltar la simétrica diferencia, en virtud de constituir un elemento determinante en el análisis de la importancia acerca de sobre quién cae la carga tributaria antes que su magnitud. Ello es debido a que los impuestos al consumo son fácilmente trasladables al consumidor, por lo que tienen lo que en economía denominamos *efecto precio*, en virtud de que afecta más a las personas de menores ingresos porque destinan la totalidad del mismo al consumo, a diferencia de los impuestos a la riqueza que son de difícil precálculo y traslado y tienen lo que denominamos *efecto ingreso*, por afectar la parte del ingreso destinada al ahorro que caracteriza a las personas de alto nivel de ingresos.

Respecto a la carga tributaria argentina, ha mostrado un incremento sostenido en el transcurso del presente siglo, pasando de un 17,3 por ciento en el año 2001 a un 32,4 por ciento en el año 2013 en porcentaje del PBI a precios de 1993 de la carga nacional neta, es decir sin provincias y con aportes y contribuciones a la seguridad social.

La base de los reclamos de algunos sectores que no desperdician tribuna en afirmar que: "Argentina tiene una de las presiones fiscales más altas del mundo", viene del informe OCDE, CEPAL, CIAT, titulado: "Estadísticas tributarias en América Latina 1990 - 2012". La información que surge de él, seleccionando algunos países desarrollados en relación al nuestro, es la siguiente:

**Presión tributaria comparada año 2012**  
**En % del PBI**

País	Presión Tributaria Consolidada
Canadá	30,7
EE. UU.	24,3
OCDE	34,1
América Latina	20,7
Argentina	37,3
Brasil	36,3

Fuente: OCDE, CEPAL, CIAT.

En ningún momento se aclara que el ratio contiene seis puntos de PBI en recaudación provincial, en virtud de nuestro sistema federal de impuesto y por nuestras características territoriales y políticas. Adicionalmente, y en función de las dificultades empíricas que tiene la medición de la presión tributaria, tampoco se descuentan lo que llamamos "impuestos negativos" como es el caso de los subsidios que representan cuatro puntos del PBI, con lo que ya tendríamos un ajuste de diez puntos en menos.

586

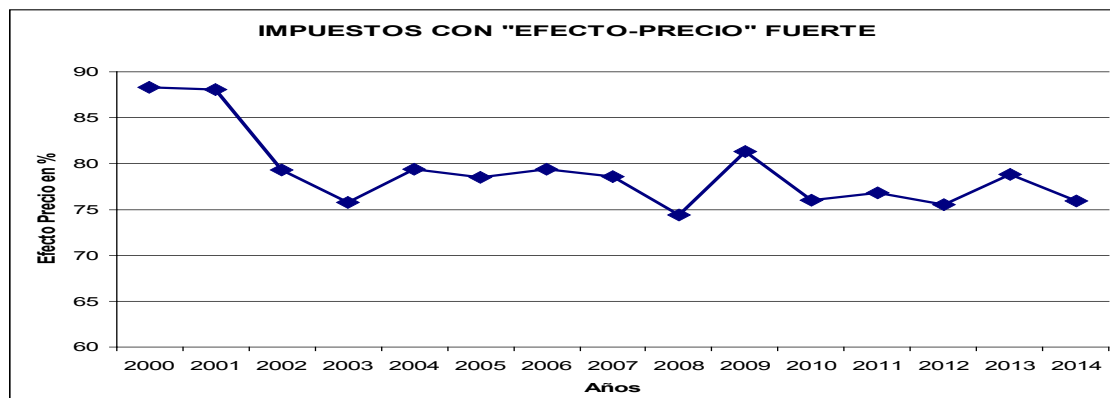
Por su parte, la evolución reciente de la presión fiscal en el análisis de los organismos públicos internacionales mencionados, y con las advertencias del párrafo anterior, muestra el crecimiento por encima de los desarrollados.

Pero lo importante, como dijimos, no es la magnitud sino sobre quién cae el impuesto. El principal componente de la estructura impositiva son los impuestos al consumo que detentan el 35 por ciento del total, seguido por los aportes y contribuciones a la seguridad social con el 27 por ciento y recién en un modesto tercer lugar los impuestos a la renta con un 21 por ciento de la recaudación neta impositiva total. Esto comienza a marcar a las claras el carácter regresivo del régimen tributario argentino.

Es decir, como vimos, existe un "explosivo" crecimiento en la recaudación pero con un mantenimiento, con suaves fluctuaciones, de la estructura tributaria liderada y traccionada por los impuestos al consumo. Además, debemos advertir que: el grueso de la recaudación, casi tres cuartas partes, se realiza en cabeza de personas jurídicas que tienen la posibilidad de hacer un precálculo, cargarlos al costo y trasladarlo a los precios, con lo que un impuesto que debería ser progresivo se convierte en fuertemente regresivo y con *efecto precio*, es decir impactando en cabeza del consumidor.

En un trabajo anterior (Reisin, Rinaldi, Wolovick, 1999), planteamos que el problema del régimen tributario argentino era el fuerte *efecto precio* que tenía su estructura, por ello logramos inventariar, detallar y cuantificar el mismo, clasificándolo según su impacto en débil o fuerte sobre los precios. En aquella oportunidad el *efecto precio* llegó a valores cercanos al 90 por ciento del total de la

recaudación y en la actualidad a valores que impactan fuertemente en los precios en 75 por ciento. Veamos su evolución en el siguiente gráfico:



Fuente: Elaboración propia en base a Secretaria de Hacienda. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación.

Este carácter estructural de la recaudación tributaria argentina, agrega otra impronta al de la regresividad, y es el de la inflexibilidad, ya que un régimen basado en impuestos a los consumos es difícil de reorientar en el corto plazo dado que las modificaciones en las estructuras tributarias se realizan mediante una reforma integral, la que insueme el mediano y largo plazo. Además de la inflexibilidad, queda marcado a fuego por la vulnerabilidad en virtud del impacto de los vaivenes de la economía mundial, inmersa en una fabulosa crisis mundial.

## Conclusión

587

La abundante estadística y el acopio de evidencias empíricas, han dejado a las claras que, luego de las “tres décadas doradas” el mundo se encuentra en un proceso de desigualdad y concentración de la riqueza descomunal. Ello resulta particularmente grave en las circunstancias y el desenvolvimiento que, desde el año 2008, lleva el signo de la crisis mundial, la que en lugar de haberse convertido en una severa advertencia respecto al modelo de acumulación capitalista, se ha comportado a modo de fuerza centrípeta agravando la inequidad ecuménica.

En los países en desarrollo, y particularmente en el caso de los latinoamericanos, si bien algunos de ellos han experimentado una mejora en la movilidad económica, parten de brechas de desigualdad y concentración de la riqueza mucho más severas que los desarrollados y con cargas tributarias menores y más regresivas. Ello ha sido especialmente cierto en el caso de Argentina.

Es por ello que: no cabe duda que la propuesta de Piketty, respecto a la urgente necesidad de incrementar la progresividad de los regímenes tributarios con el incremento de las tasas marginales superiores de los impuestos a las riquezas y la instrumentación de un impuesto al capital mundial, es un gran desafío que deberá afrontar la humanidad en forma urgente.

## Referencias:

## Bibliografía

- 1 The Guardian, 24 de Octubre de 2008, "I was wrong about the economy".
- 2 The New York Times, 22 de Octubre de 2008, "Struggling to keep up as the crisis raced on".
- 3 Financial Times, 8 de Marzo de 2009, "A survival plan for global capitalism".
- 4 Página 12, 29 de Marzo de 2009. "Además de injusto el mercado absoluto es inviable".
- 5 The New Cork Times, 24 de abril de 2014. "The Piketty Panic".
- 6 Página 12, 10 de mayo de 2014. "Guía Piketty".
- 7 Página 12, suplemento económico "Cash", 5 de julio de 2015. "Repartir el esfuerzo".

## Bibliografía:

1. Banco Mundial. "World Development Indicators 2015". Washington, 2015.
2. Bank For International Settlements. Annual Report 2008/09. Disponible en [www.bis.org/publ/ar2009](http://www.bis.org/publ/ar2009).
3. CEPAL (2014). Panorama fiscal de América Latina y el Caribe 2014. "Hacia una mayor calidad de las finanzas públicas". Naciones Unidas, Santiago de Chile.
4. CEPAL (2013). Estudio Económico de América Latina y el Caribe. "Tres décadas de crecimiento desigual". Naciones Unidas, Santiago de Chile.
5. Cetrangolo Oscar (2011). "Los desafíos del sistema tributario argentino". En Proyecto Desarrollo. AEDA.
6. Helbing Thomas, Mercer-Blackman Valerie y Cheng Kevin (2008). "Viento a favor". En Revista Finanzas y Desarrollo, Marzo de 2008. Fondo Monetario Internacional.
7. Jiménez, Juan Pablo (2015). "Desigualdad, concentración del ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina". CEPAL. Santiago de Chile.
8. Llach Juan J. y Harriague María Marcela (2008). "El auge de la demanda mundial de alimentos 2005-2020. Una oportunidad sin precedentes para la Argentina". Fundación Producir Conservando. En la edición de Junio de 2008.
9. OCDE, CEPAL, CIAT (2014). "Estadísticas tributarias en América Latina y el Caribe. 1990 -2012". OECD.
10. OCDE (2014). "Society at Glance 2014". OECD Publishing.
11. OCDE (2015). "In It Together: Why Less Inequality Benefits All". OECD Publishing. París.
12. Piketty, Tomas (2014). "El capital en el siglo XXI". Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
13. Piketty, Tomas (2015). "La economía de la desigualdad". Siglo Veintiuno Edicion. Buenos Aires.
14. Ramonet Ignacio (2008). "Las tres crisis". En Le Monde Diplomatique, año IX, número 109, Julio de 2008.
15. Rinaldi José María (2014). "La carga tributaria: discurso, evidencias y debate". VII Jornadas de economía Crítica. La Plata.
16. Rinaldi José María (2012). "El actual debate sobre la reforma tributaria argentina". 45º Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas. Córdoba.
17. Rinaldi, José María (2009). "Discurso y evidencias en torno a la crisis mundial". XIII Jornadas Nacionales de la Red Nacional de Investigadores en Comunicación. San Luís.
18. Stiglitz Joseph E. (2003). "Los felices 90". Ed. Taurus. Buenos Aires.
19. Stiglitz, Joseph (2010). "Caída libre". Taurus, Buenos Aires.
20. Thurow Lester C. (1996). "El futuro del capitalismo". Javier Vergara Editor. Buenos Aires.
21. Welth – X. "World Ultra Wealth Report 2013". Disponible en: <http://wuwr.wealthx.com/Wealth-X%20and%20UBS%20World%20Ultra%20Wealth%20Report%202013.pdf>.

## **“Nuevos desarrollos teóricos en el estudio de la relación Estado – Capital: los aportes de István Mészáros”.**

Autores: Pablo Daniel Delgado / Juan Ignacio Ibarra

DNI: 37287853 / 36888130

Pertenencia institucional de ambos: Universidad Nacional de Villa María.

e-mail: pablo\_cspolitica\_15@hotmail.com / Juanignacio.ibarra@hotmail.com

Domicilio: mercedarios 2260, Villa María / San Martín 613, Villa María.

Teléfono: 0353 15467994 / 0353 155699171

Eje temático: Estado, política y democracia.

### **Introducción del autor**

Como bien sintetiza el título del presente trabajo, analizaremos y expondremos de forma exploratoria algunas cuestiones teóricas que aporta István Mészáros al estudio de la relación Estado-Capital. Nacido en Hungría, en 1930, fue discípulo del también filósofo húngaro Georg Lukács. Posterior al exilio obligado por la invasión soviética, y bajo las influencias de Lukács y los postulados de Marx realizó numerosas obras, tales como “Más allá del capital” (1995) o “El siglo XXI ¿socialismo o barbarie?” (2003).

Las obras de Mészáros tienen una especial recepción en los procesos revolucionarios latinoamericanos de este siglo, sobre todo en la revolución bolivariana donde el mismo Mészáros junto a Chávez sentaron las bases de la transición hacia el socialismo del siglo XXI en Venezuela e idearon el proyecto de la construcción de las comunas, del Estado comunal, desde lo cual va a surgir el nuevo sistema. Cabe destacar que en 2008 el propio Mészáros recibió la distinción del Premio Libertador al Pensamiento Crítico por su obra “El desafío y la carga del tiempo histórico: el socialismo del siglo XXI” que otorga el gobierno bolivariano cada año.

Actualmente es profesor emérito en la Universidad de Sussex, y su última obra es del año 2014 llamada “La montaña que debemos escalar”.

589

### **Introducción**

Vivimos en un momento histórico marcado, atravesado y teñido por una crisis estructural y civilizatoria del capital, en donde tenemos que repensar el reparto del trabajo, en donde tenemos que asumir que hemos machacado medio planeta y ya no podemos seguir con esa actitud, que la liberación de la mujer no pasa por simples dadas del capital sino por la superación radical del mismo capital; un contexto en el que la geopolítica mundial está cambiando drásticamente, en el que nos chocamos con el desempleo estructural, con desigualdad sustantiva y muchas otras más complejidades y contradicciones desgarradoras. Nos enfrentamos ante la potencial autodestrucción de la vida humana tanto militarmente como por la vía de la destrucción de la naturaleza, así estamos parados hoy en día. Se trata de un capitalismo agotado, y ahí allí una idea muy importante, de cada crisis el capitalismo zafa con un abanico de respuestas cada vez más acotado, más estrecho, es decir, va superando límites relativos, desplazando contradicciones, pero a su vez, cada día, cada mes nos acerca más a su límite absoluto de reproducción. Y esto nos trae de vuelta a la vida una consigna de suma actualidad: socialismo o barbarie. ¿Cuánto durará esta crisis? No lo sabemos. ¿Qué camino debemos tomar para resolverla y superarla? no hay una respuesta unánime o sistemáticamente definida, será una “creación heroica” de cada pueblo. Pero estamos seguros de una cosa, el Estado Moderno/Capitalista/Colonial es un actor fundamental en la reproducción

ampliada del capital y en el devenir de esta crisis. Es, en este sentido, que queremos mostrar cuales podrían ser los aportes de Istvan Meszaros a la comprensión del Estado moderno en relación al Capital, en el marco de una perspectiva transformadora y contra hegemónica, como insumo para debates más profundos.

### **Meszaros y la sombra de la incontrolabilidad del capital:**

Es menester poner sobre la mesa una cuestión primordial para entender la relación capital-Estado en Meszaros, nos referimos a que el sistema del capital cuenta con la gran habilidad de ir ajustando su modo de control a las condiciones socio históricas cambiantes, en este sentido, ya en el prefacio de *“Más allá del Capital”*, Meszaros nos advertía que los problemas del Estado cobran suma importancia en este respecto porque:

*“el desplazamiento temporalmente viable (a menudo interpretado como la superación permanente) de las contradicciones internas del capital, marcha codo a codo con un cambio fundamental desde el capitalismo laissez faire a una dependencia cada vez mayor de la intervención estatal directa en los asuntos económicos”* (Meszaros, I. 1995:59 del prefacio).

A esto, se le suma que la expansión imperialista por una parte, y los desarrollos monopólicos por otra, le prorrogan la vida al sistema del capital, demorando marcadamente el momento de su saturación. Debemos destacar que también se producen cambios en las dinámicas de las crisis: si en la época de la ascensión histórica del capital las crisis estallaban como grandes tempestades seguidas luego de fases expansionistas relativamente largas, Meszaros nos expone que *“El nuevo patrón, con el final de la era de la ascendencia histórica del capital, es la creciente frecuencia de fases recesionistas que tienden a una depresión perpetua”* (1995:61 del prefacio). Tal es así que la consumación de la ascensión global del capital, a pesar de cinco siglos de expansión y acumulación, trajo consigo condenas abrumadoras para la mayoría de la humanidad.

590

Ahora bien, para seguir profundizando en nuestro tema, es necesario primero ahondar en la descripción y conceptualización que realiza Meszaros sobre el capital, siguiendo una suerte de proceso que va de lo más abstracto a lo concreto. Veamos. Retomando el énfasis que había hecho Lukács en la centralidad del concepto de “metabolismo social” en Marx<sup>1</sup>, Meszaros (asistente y colega de Lukács, cabe aclarar) nos muestra que el capital no es solamente un proceso relacional o relación procesual de valorización del valor a través de la continua extracción de plusvalor, sino que es también un *“modo de control metabólico social definitivamente incontrolable”* (Meszaros, I. 1995:58), es decir, primeramente no constituye una entidad material ni mucho menos un mecanismo racionalmente controlable. Se trata de un *“marco totalizador de control muy poderoso... dentro del cual todo lo demás, incluyendo los seres humanos, debe quedar adaptado, y probar en consecuencia su viabilidad productiva, o de lo contrario perecer si no lo hiciera”* (Meszaros, I. 1995:58). Es inexorablemente devorador y totalitario, ¿acaso el golpe financiero que está sufriendo Grecia no es un claro ejemplo de ello? Las palabras del ex-ministro de finanzas griego Yanis Varoufakis son ilustrativas de ello, quien afirmaba que mientras ocupó dicho puesto confirmó sus peores temores: *“tener los poderes reales hablándote directamente y ver que son como temías... que la situación es peor de la que te imaginabas... tener figuras muy poderosas mirándote a los ojos y decirte ‘tienes razón, pero vamos a machacarte en cualquier caso’”*<sup>2</sup>. Pero contrariamente a lo que reza la mitología apologética de las personificaciones del capital, este sistema, este modo de operación es la excepción y no la regla en cuanto se refiere al intercambio productivo entre las personas y la naturaleza y entre nosotros mismos. Por estas características, y otras que iremos desarrollando, este orden de control va de la mano de un inconmensurable dinamismo totalizador que tiene como contrapartida la total

1 <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-15/marx-y-la-fractura-en-el-metabolismo-universal-de-la-naturaleza>

2 <http://www.elplural.com/2015/07/13/ves-figuras-muy-poderosas-mirarte-a-los-ojos-y-decirte-tienes-razon-pero-vamos-a-machacarte-en-cualquier-caso/>

pérdida de control de los procesos de toma de decisión, no solo para las clases subalternas, los nada-de-sentido, sino que también esto vale para los empresarios más ricos, es decir, ellos tienen que obedecer a los imperativos objetivos del sistema o salirse del negocio. En este contexto: *“el capital se articula y se consolida, por necesidad, también como una estructura de mando única”* (Meszaros, I. 1995:60), absolutamente jerárquica, y es sobre estas bases que se edifica el Estado Moderno/Colonial, complementándolo al capital, y no solo sirviéndole, en aspectos vitales.

Se trata de un proceso de sometimiento que, por un lado, asume la forma de la división de la sociedad en clases sociales enfrentadas inconciliablemente entre sí sobre bases objetivas, y por otro, instituye al Estado moderno como la forma, igualmente englobadora, del control político, siempre articulado, siendo una necesidad inevitable para el capital, a *“un sofisticado sistema de división social jerarquizada del trabajo, como la inestable fuerza cimentadora del complejo englobador destructivamente centrifugo en su tendencia subyacente mas profunda.”* (Meszaros, I. 1995:61). Se logra así un divorcio radical entre la producción material y su control.

Avanzando en la caracterización, Meszaros nos expone que el capital *“está orientado hacia la expansión y guiado por la acumulación”* (1995:62) inexorablemente, que es incapaz de reconocer límites, ni siquiera sus propios límites estructurales insuperables. El poder de succión del capital para la extracción de plusvalor no conoce fronteras. Y aún hay más, el capital:

*“no puede separar “avance” de destrucción, ni “progreso” de desperdicio, sin que le importen lo catastróficos que puedan ser los resultados. Mientras más libera los poderes de la productividad, más debe desatar las fuerzas de la destrucción; y mientras más amplía el volumen de la producción, más debe sepultarlo todo bajo montañas de asfixiante desperdicio.”* (Meszaros, I. 2009:114)

591

En este sentido, como dijimos al principio, el capital constantemente va redefiniendo y extendiendo sus propios límites relativos para que ese proceso, su razón de ser y su modo de funcionamiento, no se detenga. En ausencia de ese desplazamiento expansionista requerido, el espectro de la incontrolabilidad no tardará en hacerse ver.

Llegamos a un punto nodal. Dados estos lineamientos, ya estamos en condiciones de preguntarnos ¿Cómo el capital se ajusta a las condiciones socio históricas y desplaza las contradicciones? Se trata de una *“acción remedial”* dice Meszaros y esta función es cumplida por el Estado Moderno o, mejor dicho, *“la estructura de mando política totalizadora del capital”* (Meszaros, I. 1995:70). En relación, el autor nos dice: *“la llegada del capital al predominio en el ámbito de la producción material y el desarrollo de prácticas políticas totalizadoras en la forma del Estado moderno van de la mano”* (1995:71), puesto que (y aquí nos encontramos con el contenido de dicha función):

*“al Estado moderno se le hace aparecer en su modalidad histórica específica sobre todo para que sea capaz de ejercer un control englobador sobre las ingobernables fuerzas centrifugas que emanan de las separadas unidades productivas del capital como sistema reproductivo social estructurado antagonistamente.”* (Meszaros, I. 1995:71).

Constituye así, el Estado moderno, la única estructura remedial factible y compatible con los parámetros estructurales del capital como modo de control metabólico social. En este sentido, es sugerente la idea de dicho pensador de que el poder de la política es *“internamente reproductivo”*

(Meszaros, I. 1995:86). Es decir, los procesos reproductivos materiales del metabolismo social del capital, y el marco y la estructura de mando político de su modo de control, se sostienen uno al otro. La base socioeconómica del capital y sus formaciones de Estado son inconcebibles por separado. Se trata de una reciprocidad dialéctica, de simultaneidad. Pero, Meszaros nos explica una salvedad: solamente podemos hablar de correspondencia u homologación en relación con las estructuras básicas del capital, constituidas históricamente, pero no de las funciones metabólicas particulares de una estructura que se corresponde con requerimientos y determinaciones estructurales de las demás, porque a pesar de su base en común de interdependencia constitutiva, la relación estructural de los órganos metabólicos del capital están llena de contradicciones.

Retomando la cuestión de la “acción remedial”, esta “intervención”, desde la perspectiva de Meszaros, se ejerce en tres planos:

- Con relación al primero, la separación radical entre producción y control, el Estado salvaguarda legalmente la relación de fuerzas establecidas. Gracias a esto, las personificaciones del capital pueden dominar la fuerza laboral. El mismo Marx ya lo exponía en *El Capital*: el proceso de producción domina al hombre, en vez de dominar el hombre este proceso.
- En cuanto al segundo plano, la fractura entre producción y consumo, estos adquieren una independencia y existencia por separado que desemboca en un sobreconsumo desperdiciador que tiene como corolario la negación de las necesidades de millones de seres humanos. En este sentido, la expansión que se abre no solo por necesidades reales sino también generando apetitos imaginarios o fetichistas, pensada y llevada a cabo en términos ilimitados, está destinada a reventar tarde o temprano. En esta materia, el papel totalizador del Estado es de vital importancia, no solo complementando y reforzando políticamente al capital contra las fuerzas que pudieran atreverse a retar las grandes desigualdades de la distribución y consumo, más aun, también asumiendo la función de comprador/consumidor directo en una escala cada vez mayor.
- El tercer plano se trata de la necesidad de crear circulación como una empresa global a partir de las estructuras internamente fracturadas del capital. La estructura de mando político del capital, el Estado, se estructura en “Estados nacionales”, así la contradicción surge porque el modo de control y reproducción del metabolismo social con su imperativo de circulación global, no es reducible a tales límites nacionales. La única vía que el Estado puede intentar para resolver esta contradicción es:

*“la institución de una doble contabilidad: un nivel de vida considerablemente mayor para el trabajo... en casa (esto es, los países “metropolitanos” o “centrales” del sistema del capital global) y un régimen explotador al máximo y al mismo tiempo inexorablemente autoritario... en la “periferia subdesarrollada” (Meszaros, I. 1995:77).*

Así, la globalización es sinónimo de penurias, de un sistema de dominación y subordinación internacional que va articulado a un escalafón global del capital estableciendo una jerarquía de Estados, en donde unos, la mayoría, padecen los efectos perniciosos, y otros, una minoría, las ventajas. Pero dicha operación no está destinada a mantenerse y “*su duración está restringida a la ascensión histórica del capital*” (Meszaros, I. 1995:77). Entonces, no resulta un mero suceso más que presenciemos una espiral descendente del nivel de vida de los países capitalistas avanzados; se da así a largo plazo “*una cierta igualación en la tasa diferencial de explotación*” (Meszaros, I. 1995:77).

Siguiendo en este respecto (el de la circulación global), el Estado como agente totalizador para la creación de esa circulación global a partir de las unidades socioeconómicas fracturadas del capital, debe comportarse de dos maneras diferentes explica el húngaro. En la política interna, debe vigilar, hasta donde sea compatible con la dinámica cambiante del capital, que la inexorable tendencia de concentración y centralización del capital no vaya a destruir las unidades de producción menores



e internas, porque de lo contrario se vería seriamente afectada la fuerza del “*capital nacional total*”, es por esto que se deben introducir algunas medidas legales antimonopólicas, pero cuando los intereses del capital son contrarios, tales medidas se dejan de lado sin miramientos. En el plano internacional, por el contrario, el Estado nacional no tiene ningún interés en restringir la ilimitada tendencia monopolística de las unidades económicas dominantes del capital. Meszaros nos expone con claridad meridiana:

*“en el terreno de la competencia internacional mientras más fuerte y menos restringida esté la empresa económica con respaldo político (y, de ser necesario, también militar), mayores posibilidades de éxito tendrá contra sus rivales potenciales... el Estado asume de manera desvergonzada el papel de facilitador de una expansión del capital hacia el exterior lo más monopólica posible... los principios orientadores monopolísticos de todos los Estados que ocupan una posición dominante en el orden global del escalafón del capital siguen siendo los mismos”.* (Meszaros, I. 1995:79).

En simples palabras, el Estado del sistema del capital debe hacer valer como sea los intereses monopolísticos de su capital nacional, desde los tiempos de la colonización de América con el papel asignado a las compañías de comercio monopolista, al imperialismo ya en plena madurez, hasta el neo-imperialismo estadounidense y sus aliados en el “Nuevo Orden Mundial”. En este sentido, una de las determinaciones estructurales internas del capital como fuerza controladora global son los antagonismos (y la imposibilidad de resolverlos definitivamente) del “*capital social total*”, siendo la guerra de todos contra todos su modus operandi, debido a que está irremediamente estructurado antagonistamente hasta la médula, siendo por lo tanto, inestable y explosivo. Se trata de Microcosmos internamente fracturados en términos del propio Meszaros.

593

### **Ajustes y desajustes en la relación Estado-Capital:**

Se nos presenta ahora una serie de tensiones que es necesario explicitar para poder terminar de aproximarnos a una idea general sobre la relación Estado-Capital en dicho pensador marxista. La articulación de la estructura de mando englobadora del capital como Estado moderno representa tanto un conveniente y apropiado *ajuste* como un completo *desajuste* para las estructuras del metabolismo impuesto.

Comenzando por el lado del “ajuste” Meszaros expone que, por un lado, el Estado exhibe la misma división estructural/jerárquica del trabajo que las unidades reproductivas económicas, resultando así literalmente vital para mantener bajo control a los antagonismos que surgen de la disociadora dualidad en el procesos económicos y en la toma de decisiones políticas. Ahora bien, partiendo de que la base común de determinación de todas las prácticas vitales del capital, desde las funciones reproductivas económicas a las funciones de regulación del Estado, es el imperativo estructural orientado hacia la expansión del sistema, al que debe amoldarse absolutamente todo y que la condición material para hacer efectivo ese imperativo es la continua extracción de plusvalor por parte del capital como un vampiro que “succiona” y vive de la muerte del obrero (esto es, en palabras de Enrique Dussel, la objetivación y nueva creación de valor “desde la nada” en el plust tiempo de trabajo que se transforma en el propio no-ser del obrero), debemos hacer hincapié en que los constituyentes reproductivos económicos están, como no puede ser de otra manera, determinados “*centrifugamente*” (Meszaros, I. 1995:88), no pudiendo cumplir por si solos su función, les falta algo y esto es “*la determinación cohesiva vital para la constitución y el funcionamiento sostenible de un sistema metabólico social*” (Meszaros, I. 1995:88). Esta “dimensión cohesiva” es personificada y debe constituirse por el Estado Moderno, en todas sus formas dentro del capital, el cual es, como ya dijimos, la estructura de mando político totalizador del “dios” capital, preocupándose

por asegurar las condiciones de extracción de plusvalor al igual que los mismos microcosmos y constituyentes reproductivos de dicho sistema. Siguiendo el desarrollo teórico del estudio monumental que representa el libro *“Más allá del capital”* de Istvan Meszaros, se expone allí que el Estado es parte de la materialidad del capital, más precisamente, que es parte integrante de la base material de dicho sistema englobador, por lo tanto, la estructura de mando política debe articular su superestructura legal y política de acuerdo a las determinaciones estructurales y funciones necesarias inherentes. En resumen, el complejo estatal es *“el ajuste perfecto para los requerimientos del sistema”* (Meszaros, I. 1995:90), es un correctivo necesario, por que hace posible la práctica metabólica y mantiene bajo control las incorregibles contradicciones que surgen de la dualidad de los procesos socioeconómicos y de la toma de decisiones políticas. Además, gracias a él, las unidades del capital se establecen como un *sistema* y no como mero conglomerado, por lo tanto, sin el surgimiento del Estado moderno, el capital como orden de control del metabolismo social no puede convertirse en un sistema con microcosmos socioeconómicos identificables, dinámicamente productores y extractores de plusvalor (su razón de ser), y a la vez apropiadamente integrados y sostenibles. Sin el Estado, las potencialidades positivas de la dinámica irrefrenable del capital no pueden realizarse, valga la redundancia, no puede prevalecer la *“potencialidad productiva”* de la tendencia irrefrenable del capital y de sus principios constituyentes, es *“un prerrequisito para la conversión del capital en un sistema dotado de viabilidad para su reproducción”*. Paradójicamente, es la ausencia de cohesión o la fragmentación inicial de las unidades del capital la que origina la dimensión política de este orden de control del metabolismo social.

Sin embargo, lo que venimos describiendo debe ser comprendido dentro de una formidable triada entre Capital, Trabajo y Estado, en donde el desafío es, por lo tanto, superar esta triada en su totalidad y no uno de sus polos. Meszaros lo condensa así:

*“Dada la inseparabilidad de las tres dimensiones del sistema del capital del todo articulado –el capital, el trabajo y el estado–, resulta inconcebible emancipar el trabajo sin también simultáneamente suprimir al capital y al estado por igual. Porque, paradójicamente, la columna fundamental de apoyo material del capital no es el estado sino el trabajo en su continua dependencia estructural del capital.(...)En la medida en que las funciones vitales de control del metabolismo social no sean efectivamente asumidas y autónomamente ejercidas por los productores asociados, sino dejadas bajo la autoridad de un personal de control por separado (es decir, el nuevo tipo de personificación del capital) la auto derrota del propio trabajo sigue reproduciendo el poder del capital en contra suya, materialmente manteniendo y extendiendo así el dominio de la riqueza alienada sobre la sociedad.” (1995:694).*

Se trata de un círculo vicioso, pero esta totalidad absolutizada, fetichizada o totalizada totalitariamente nunca cierra perfectamente, está estructurada antagonistamente y dentro de ella podemos identificar un grave *“desajuste estructural”* entre el Estado Moderno/Colonial y las estructuras reproductivas del capital. Meszaros nos explica que se trata de un *sistema de control sin sujeto*, es decir, las determinaciones e irremediables imperativos del capital orientados a la auto expansión sin límites deben prevalecer siempre por sobre los deseos subjetivos del personal de control. Tal es así, que este personal, ya sean los capitalistas privados o los burócratas, son considerados por el mismo Meszaros como *“personificaciones del capital”*, los cuales se encuentran controlados por los requerimientos fetichistas del sistema del capital. Esto es así también porque, como bien expusimos más arriba, existe una separación radical entre producción y control en el núcleo de este sistema. Pero para desempeñar sus funciones productivas, el capital necesita de estas personifi-

3 Ricardo Antunes, rescatado de: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-18/sobre-mas-alla-del-capital-de-istvan-meszaros>

caciones a fin de mediar e imponer sus imperativos objetivos. En este contexto encontramos una contradicción sumamente importante, que se va intensificando objetivamente y que escapa tanto al control de las personificaciones del capital como al propio Estado, se trata la producción misma y su socialización en el terreno mundial, a niveles planetarios. Otro aspecto fundamental de este desajuste que señalamos un tanto más arriba es que el Estado no puede ser verdaderamente globalizador y totalizador al grado en que debería, tiene incapacidad de llevar el interés del sistema a su última conclusión lógica, y esto es porque los Estados particulares del sistema del capital hacen valer los intereses de sus capitales nacionales, mientras que la idea de un “Estado del capital en sí” es solo una especie de idea regulativa kantiana imposible de realizar por los irremediables antagonismos sobre los cuales se estructura el capital.

### **Ante la activación de los límites absolutos del capital, el “debilitamiento gradual del Estado”:**

Desde la óptica del marxista húngaro, todo sistema de reproducción metabólica social tiene límites absolutos que no se pueden traspasar sin cambiar el modo de control prevaleciente en una cualitativamente diferente, es decir, poner en peligro su propio marco causal. Llegar a esta instancia significa “someter a un examen crítico fundamental nada menos que a los principios orientadores prácticos más básicos de la sociedad históricamente dada, al igual que a sus corolarios instrumentales/institucionales” (Meszaros, I. 1995:211), y ciertamente nos encontramos ante esta situación, la activación de tales límites apareció en nuestro horizonte y el margen para el desplazamiento de las contradicciones del sistema se torna cada vez más estrecho, estamos ante un reto histórico: “una redefinición cualitativa que abarcaría a la humanidad entera sobre la base de una igualdad sustantiva” (Meszaros, I. 1995:218). Los límites absolutos que no puede solucionar el capital, por su incapacidad estructural de abordar las causas como causas, son: la liberación de la mujer, el desempleo estructural, la destrucción de las condiciones vitales de reproducción metabólica y la contradicción entre la tendencia fundamental de desarrollo económico transnacional hiperexpansionista y las restricciones impuestas en él por los Estados nacionales<sup>4</sup>. En este marco, Meszaros identifica que una de las tareas, quizás la de mayor envergadura, indispensables para superar el capital y caminar hacia la liberación es el “debilitamiento gradual del Estado “en dirección hacia otra institucionalidad no fetichista, a favor de la vida, con una nueva geometría del poder, en donde la toma de decisiones (o las funciones metabólicas vitales) sean restituidas y ejercidas efectivamente y autónomamente (y no que sea solo un mero slogan) por “los productores asociados” en palabras de Marx, por el pueblo en definitiva. En esta suerte de repaso general por la relación Estado-Capital, varios temas de la obra de dicho pensador han quedado afuera por cuestiones metodológicas, pero lo importante es que el debilitamiento gradual del Estado implica un largo camino de transformaciones de pies a cabeza que no pueden realizarse simplemente por decreto, tal es así que:

*“Puesto que el acto de la liberación no puede ser separado del proceso de la liberación, y puesto que el estado político, aunque esté condicionado, resulta simultáneamente también un factor condicionante vital, la emancipación socialista de la sociedad del dominio opresor de la esfera política presupone necesariamente la transformación radical de la política en sí. Eso significa que la propugnada superación del estado sólo puede ser llevada a cabo mediante la instrumentalidad fuertemente condicionante del estado mismo... la interrogante continúa siendo: cómo convertir al estado heredado en una formación genuinamente transicional a partir de la estructura englobadora y necesariamente autoperpetuadora en la que se ha*

4 Para más información sobre los límites absolutos véase el capítulo 5 de “Más allá del capital” del propio Istvan Meszaros.

*convertido en el transcurso del desarrollo capitalista. Sin una identificación realista de las mediaciones teóricas necesarias y las fuerzas sociales/materiales correspondientes implicadas en ese cambio transicional, el programa de abolir la política mediante una reorientación socialista de la política está condenado a lucir problemático” (Meszaros, I. 1995:646).*

Hay un punto nodal que destaca Meszaros en el pensamiento de Marx y que resulta transversal a sus objetivos (teorizar sobre la transición hacia un sistema sustantivamente igualitario y democrático) y al sustento teórico del libro en el cual hacemos hincapié (más allá del capital) y es que para Marx, la política y su versión vinculada al Estado Moderno usurpa los poderes de toda forma de decisión social y la sustituye. Es por esto que, abandonar la idea de que una “política socialista” debe ocuparse en todos sus pasos de la tarea de restituirles los poderes usurpados al cuerpo social, inevitablemente la priva de su orientación y legitimidad estratégica, reproduciendo el sustitucionismo burocrático. El propio autor de “más allá del capital” expone que:

*“Al definir el significado de la política socialista como la total restitución de los poderes de toma de decisión usurpados a la comunidad de los productores asociados, Marx estableció el núcleo sintetizador de todas las estrategias radicales que podrían surgir bajo las cambiantes condiciones del desarrollo.” (Meszaros, I. 1995:675).*

La clave entonces, en simples palabras, del debilitamiento gradual del Estado es la restitución de poderes de decisión social al pueblo como criterio general y transversal, sede incondicional y primera del poder, porque la liberación no se logra con la conquista o toma del poder, es decir, una “revolución política” no es la liberación en cuanto tal. Es necesario elaborar y articular las mediaciones materiales e institucionales necesarias e históricamente factibles que vayan reemplazando las propias del capital, es decir, la superación radical del estado, explica Meszaros, es el horizonte último de toda estrategia socialista, pero es una cara de la moneda, debe ser complementada por el proyecto de mediaciones concretas con el objetivo de que las funciones vitales del control del metabolismo social sean asumidas y autónomamente ejercidas por el pueblo.

En directa concatenación a esto, Meszaros identifica dos tareas concretas al son de la “restitución de poderes”:

- Instituir organismos de control social no estatales y una creciente auto regulación que pueda ir asumiendo progresivamente el manejo de actividades sociales más importantes en la transición y simultáneamente
- Producir un cambio consciente en los órganos estatales mismos con las mediaciones pertinentes.

El Estado entonces irá transformándose progresivamente de “bastión de defensa de la propiedad privada y legitimador de la explotación capitalista” a un sistema de mediaciones sociales comunitarias y socialistas asumiendo una nueva forma.

## **Conclusión:**

Comenzamos exponiendo que “...vivimos en un momento histórico marcado, atravesado y teñido por una crisis estructural y civilizatoria del capital...”, y establecimos, ahondando en el pensamiento de Istvan Meszaros, que en esta crisis el capital se reproduce superando límites relativos pero que más allá de esa superación cada vez más nos acercamos al límite absoluto de este sistema de control del metabolismo social y que el actor principal de esta reproducción del capital es el Estado Moderno. Entonces planteamos que este Estado Moderno se articula, se edifica y se concatena al capital como una estructura absolutamente jerárquica, complementándolo (al capital) en aspectos vitales. Debido a esto establecimos con los aportes de Meszaros que el Estado Moderno es “*la estructura de mando política totalizadora del capital*”.

Para la liberación de este Estado es necesario elaborar y articular las mediaciones materiales e institucionales necesarias e históricamente factibles que vayan reemplazando las propias del capital, es decir, Meszaros nos habla de la superación radical del Estado, el cual es un proceso en donde se va transformando, reemplazando y superando progresivamente al “bastión de defensa de la propiedad privada y legitimador de la explotación capitalista”, la institucionalidad hoy vigente, para dar lugar a un sistema de mediaciones sociales comunitarias y socialistas asumiendo una nueva forma.

Concluimos entonces que sin el Estado Moderno, el Capital como orden de control del metabolismo social no puede convertirse en un sistema con microcosmos socioeconómicos identificables, dinámicamente productores y extractores de plustrabajo.

## Bibliografía:

- Meszaros, Istvan. (1995). Más allá del capital. Vicepresidencia del Estado plurinacional de Bolivia y Pasado y Presente XXI.
- Meszaros, Istvan. (2009) El desafío y la carga del tiempo histórico: el socialismo del siglo XXI. Tomos I y II. Fundación editorial el perro y la rana.
- Meszaros, Istvan. (2009). La crisis estructural del capital. Ministerio del poder popular para la comunicación y la información.
- Antunes, Ricardo. (2002). Sobre “*más allá del capital*”, de Istvan Meszaros. Revista Herramienta, N° 18. Recuperado de: <http://www.herramienta.com.ar/revista-herramienta-n-18/sobre-mas-alla-del-capital-de-istvan-meszaros>
- Bellamy Foster, John. (2014). Marx y la fractura del metabolismo universal de la naturaleza. Revista Herramienta, web N° 15. Recuperado de: <http://www.herramienta.com.ar/herramienta-web-15/marx-y-la-fractura-en-el-metabolismo-universal-de-la-naturaleza>

# Trazando fronteras en un mundo de flujos des-territorializantes: ¿ha llegado el fin del estado nación?

Pedro Diniz Rocha<sup>1</sup>

## Resumen

Las últimas décadas se caracterizaron por el establecimiento de nuevas relaciones reticulares multiescalares entre los principales actores que constituyen el Sistema Internacional y por la intensificación (“*Thickness*”) de los flujos que pasan por las redes de contacto formadas por sus interacciones, lo cual fortaleció el diseño de un discurso que pregona el surgimiento de un mundo posmoderno en el que se amenaza al sistema westfaliano de Estados y a la propia soberanía de los Estados-Nación sobre sus territorios, es decir, de un mundo des-territorializado, donde incluso las fronteras son consideradas símbolos del pasado porque ya no pueden detener de manera efectiva el movimiento de personas, moneda, información, cultura, etc. Así, el principal objetivo de este estudio es analizar los efectos de la intensificación de los flujos transnacionales y globales sobre el Estado territorial y su control sobre los que traspasan la red *estatal-nacional*, teniendo en vista la creación de nuevos poros fronterizos y el consecuente proceso de interdependencia generado. Por otro lado, trata de comprender el proceso de construcción, des-construcción y re-construcción de los territorios —o des-re-territorialización— y sus consecuencias en el marco del fin del Estado-Nación y de los territorio

599

**Palabras Clave:** Territorio; Des-re-territorialización; Estado-Nación; Globalización; Complejo de Redes

## 1. Introducción

Se cree hoy que vivimos en un mundo posmoderno dinámico, móvil, inestable, des-territorializado y des-compartmentalizado, en el que predomina la lógica reticular que rompe las barreras del espacio-tiempo y los límites y fronteras del Estado Nación y se contrapone al “antiguo” mundo moderno - no tan dinámico, inmóvil, estable, territorializado - en el que predomina la lógica de espacialización zonal y se respetan los límites y fronteras del Estado. Se piensa, en dicho sentido, que nos acercamos al final de los territorios, de los Estados y, por ende, de la Geografía Política. Muchas veces se defiende, bajo el influjo del movimiento neoliberal, el surgimiento por un lado de una sociedad mundial que no encuentra límites territoriales o, por el otro, un mundo cada vez más dividido y belicoso surcado por el conflicto entre civilizaciones y por el florecimiento de las identidades étnicas-culturales locales que desafían el control del gobierno sobre los flujos que traspasan la red estatal-nacional (BADIE, 1995; HAESBAERT, 2004; HUNTINGTON, 1997; MATHIAS, 1999; NEWMAN, 1999)

<sup>1</sup> **DNI:** SSP-MG 14880548; **PERTENENCIA INSTITUCIONAL:** Pontificia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-MG); **INSCRIPCIÓN LABORAL:** Estudiante de Grado de Relaciones Internacionales ; **E-MAIL:** pedro.diniz.rocha@gmail.com; **DOMICILIO POSTAL:** Calle: Cambua, 16 / apartamento 203 - Barrio: Nova Suissa - Ciudad: Belo Horizonte - Estado: Minas Gerais - País: Brasil - Código Postal: 30421326; **TÉLEFONO:** +55(031)3234-5447 / +55(031)9600-0173; **EJE TEMÁTICO:** Desarrollo, Territorio y Regionalización

En este sentido, el objetivo principal de esta ponencia es analizar los efectos de la intensificación de los flujos transnacionales y globales sobre el Estado territorial y su control sobre los que traspasan la red estatal-nacional, teniendo en vista la creación de nuevos poros fronterizos y el consecuente proceso de interdependencia generado. Es decir, por intermedio de un análisis del complejo de redes de múltiples escalas y del proceso de des-re-territorialización, busca comprender si ha llegado el fin de los Estados Nación, del Sistema Westfaliano de Estados y, por lo tanto, si no es más posible seguir trazando fronteras en la contemporaneidad.

Así, el texto se divide en tres partes. La primera discute a) la construcción de los territorios por intermedio de las redes y b) el complejo de redes de múltiples escalas. La segunda ofrece una perspectiva acerca del proceso de des-re-territorialización, basada en el trabajo de Deleuze y Guattari y en la interpretación de Haesbaert, que se vuelve en contra los que defienden que la dinamicidad de la contemporaneidad produce un mundo des-territorializado. Por fin, la tercera presenta las consideraciones finales acerca del objetivo principal de la ponencia.

## 2. Complejo de redes multe escalares

Desde la perspectiva propuesta por Manuel Castells, la sociedad contemporánea (o posmoderna) es caracterizada fundamentalmente por las redes que la constituyen y origina lo que el autor denomina “Sociedad en Red”. Para él un mundo posmoderno flexible y de flujos sustituyó, hoy, paulatinamente, el mundo moderno de ‘espacios, lugares, territorios’ marcado por la inmovilidad. Se puede señalar en Castells, así, una dicotomía entre, por un lado, un espacio de flujos – extrovertido, móvil, que ultrapasa las fronteras y rompe las barreras del espacio-tiempo – formado por la articulación entre nodos, o sea, por la constitución de redes de interacción y, por otro, un espacio de lugares – introvertido, inmóvil, estable y enraizado – formado por “el intento por parte de un actor, o grupo de actores, de afectar, influir o controlar personas, fenómenos y relaciones al delimitar y ejercer control sobre una área geográfica”<sup>2</sup>(SACK, 1986, p.19), o sea, por la constitución de un territorio zonal. (AGNEW, 2008, p.182; CASTELLS, 2002; HAESBAERT, 2004, p.283 e 288; SACK,1986)

En el contexto del movimiento neoliberal que defiende “una economía flexible ficticia, especulativa e/o des-localizada (HAESBAERT, 2004, p.366-367) y pregona el ‘fin de las fronteras’ y el ‘fin de los Estados’ (OHMAE, 1996), la dicotomía espacio de flujos-espacio de lugares opone dos elementos que, en realidad, pueden verse en conjunto: ‘territorio y red’”. Además, sin las consideraciones adecuadas, puede restringir los procesos de globalización<sup>3</sup>, interdependencia<sup>4</sup> y des-territorialización a la sociedad contemporánea, cayendo, así, en la “Trampa Territorial” de John Agnew (AGNEW, 1994). Sin olvidar la perspectiva zonal de Sack (1986), Haesbaert (2004) defiende una concepción móvil, relacional y reticular del territorio<sup>5</sup>. Para él, las redes tendrían un papel fundamental para la constitución y manutención del territorio. En resumen, a partir de una perspectiva (geo)política y de la concepción territorio-red de Haesbaert, podemos considerar el espacio, transformado en territorio, organizado por intermedio de una institución central, el gobierno, que propone estándares y pone orden en los flujos que se establecen en la red de interacción estatal-nacional (VOLLARD,

2 Traducción libre: “In this book territoriality will be defined as the attempt by an individual or group to affect, influence, or control people, phenomena, and relationships, by delimiting and asserting control over a geographic area” (SACK, 1986, p.19)

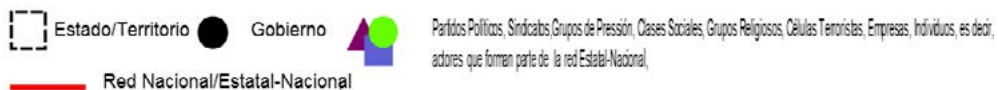
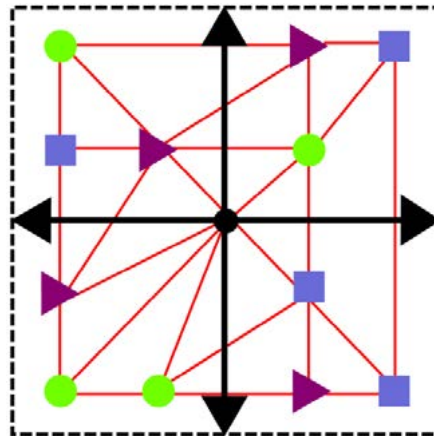
3 “Globalization implies that something is increasing. (...) Globalism is a state of the world involving networks of interdependence at multicontinental distances. (...) Globalization and de-globalization refer to the increase or decline of globalism” (KEOHANE e NYE, 2003, p.75)

4 “Interdependence refers to situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries” (KEOHANE e NYE, 2003, p.75)

5 Tenderíamos, en realidad, dos tipos ideales: El territorio-zona e el territorio-red (HAESBAERT, 2004, p.279-311)



2009) Así, definiendo que el ordenamiento, desde el gobierno, de los flujos que traspasan la red estatal-nacional es responsable por la manutención y constitución del territorio del Estado Nación(BULL,2002)



Según Milton Santos,

“todo espacio es el teatro de flujos con distintos niveles, intensidades y orientaciones (...) y el espacio global sería formado por redes desiguales que, enmarañadas en diferentes escalas y niveles, se sobrepone y se prolongan a través de otras, de distintas características, desembocando en magmas resistentes a la ‘resificação’”. (SANTOS, 1998, pp.53)<sup>6</sup>

En verdad, todo el problema da inicio ahí, ya que en el contexto posmoderno vivimos en un mundo compuesto por un complejo de redes de múltiples escalas, por lo que resulta inconcebible imaginar el sistema estatal-nacional, en particular, como sistema cerrado. Sistemas cerrados, en los cuales los elementos constituyentes no establecen relaciones con el meta sistema, tienden a tener periodos cortos de existencia, puesto que no pueden producir internamente la energía necesaria para la continuidad de la movilidad de los flujos por/sobre la red interna. Así, el sistema estatal-nacional, compuesto por la red estatal-nacional, debe, necesariamente, mantener sus

6 Traducción Libre: “todo espaço é o teatro de fluxos com diferentes níveis, intensidades e orientações (...) e o espaço global seria formado de redes desiguais que, emaranhadas em diferentes escalas e níveis, se sobrepõem e são prolongadas por outras, de características diferentes, desembocando em magmas resistentes à ‘resificação’”. (SANTOS, 1998, p.53)

fronteras abiertas y, sus actores, establecer contacto con el meta sistema, se conectando en escala internacional, transnacional y global. El territorio, en esta manera, gana las funciones propuestas por Jean Gottman – Seguridad y Oportunidad – y la frontera, para más del límite, se transforma en local de pasaje de los flujos de las relaciones de conflicto y cooperación entre los actores internos de distintos sistemas territoriales (GOTTMAN, 1973, p.14; HISSA, 2009)

Sin embargo, es importante señalar que aunque las últimas décadas hayan sido marcadas por el establecimiento de nuevas relaciones reticulares en múltiples escalas entre los principales actores que constituyen el Sistema Internacional y por la intensificación (“*Thickness*”) de los flujos que pasan por las redes de contacto formadas por sus interacciones, las fronteras no pueden ser consideradas, de manera definitiva, como símbolos del pasado (NEWMAN, 2003). Seguramente, las fronteras hoy no representan casos de división vivida y fuerte como la línea verde que marcó la división entre Israel y West Bank de 1949 hacia 1967 o el muro de Berlín. Sin embargo, aún, en cierta medida, siguen constituyendo barreras a los flujos internacionales y transnacionales (NEWMAN, 2001). Incluso dentro del propio capitalismo todavía el trabajo es visto como factor local, la libertad comercial es, en parte, restringida y la globalización del capital financiero ha tenido como gran impulsor el soporte de las gran potencias a partir del fin de la década de 1950. Según Helleiner, los

“Estados industriales avanzados tomaron tres decisiones políticas después de fines de la década de 1950, las cuales fueron importantes para el proceso de globalización (I) aseguraron una mayor libertad a los operadores de mercado a partir de iniciativas de liberalización, (II) se abstuvieron de imponer controles más efectivos al movimiento de capital y, (III) jugaron un papel muy importante en la prevención/recuperación de grandes crisis internacionales” (HELLEINER, 1996, p.8).

602

Por lo tanto, hay que relativizar el discurso del “capital apátrida” y reconsiderar la relación entre Estado y Mercado defendida y teorizada por el neoliberalismo. No necesariamente en el mundo contemporáneo el segundo se sobrepone al primero y la interferencia de los Estados se pone como variable clave para la garantía de una mayor liberalización comercial y financiera (HAESBAERT, 2004, p.177-178)

En todo caso, hoy identificamos los Estados Nación (sus territorios) entrecortados por un complejo de redes de múltiples escalas formado por la interacción entre una amplia gama de actores – sea individuos, actores sub-nacionales, estatales, no estatales o supranacionales – que no se limitan a una base territorial fija, constituyen territorios-red que les son propios y desafían el control del Estado Nacional hacia los flujos de la red estatal-nacional. Lo que nos conduce hacia una especie de desorden multiespacial que, para Badie originaría el ‘fin de los territorios’(BADIE, 1995). Se puede señalar en Michael Mann (2003) un énfasis en este contexto múltiples escalas en lo cual los territorios son des-re-construidos cuando él subraya las cinco principales redes de interacción coexistentes en la contemporaneidad: Local, Nacional, Internacional, Transnacional y Global (MANN, 2003). Cabe destacar dos puntos esenciales: (I) No se puede dar por sentado, sin un análisis más adecuado, el fin de los Estados Nación desde la identificación de la coexistencia de redes en otras escalas más allá de la estatal-nacional y desde la creciente interdependencia entre los distintos sistemas territoriales; (II) Aunque en esta ponencia no ahonda aún más en la(s) red(es)

7 Traducción Libre: “Advanced industrial states made three types of policy decisions after the late 1950s that were importante to the globalization process: (I) To grant more freedom to Market operators through liberalization initiatives, (II) to refrain from imposing more effective controls on capital movements, and (III) to prevent major international crises” (HELLEINER, 1996, p.8)

local(es), no significa que se ignora su impacto en la dinámica del complejo de redes – para Badie, por ejemplo, o re-afloramiento de las identidades étnicas en la contemporaneidad es uno de los factores que posibilita el “fin de los territorios”(BADIE, 1995). Las redes nacionales, internacionales y globales merecen, aquí, más atención, ya que, es a partir de la prevalencia (o no) de las redes transnacionales y globales sobre las nacionales e internacionales que es posible identificar el fin (o no) de la lógica territorial estatal-nacional como el principal modo de organización espacial de la sociedad, o sea, el fin (o no) del Sistema Westfaliano de Estados (BADIE, 1995; KEOHANE y NYE, 2001; MANN, 2003; WEISS, 2000).

La(s) red(es) estatal-nacional(es) se compone a partir de la interacción entre la pluralidad de actores que constituyen el sistema estatal-nacional – individuos, partidos políticos, sindicatos, grupos de presión, clases sociales, grupos religiosos, células terroristas, grandes empresas, dentro otros – y su “límite” es subrayado por las fronteras del Estado Nación. El gobierno tiene, aquí, la función de controlar y orientar los flujos que pasan por la red estatal-nacional y es constantemente presionado por los actores que la construyen y, en gran medida, utilizan el territorio como “trampolín de oportunidades”. Es decir, se conectan con el meta sistema del sistema estatal-nacional, haciendo las fronteras cada vez más porosas y aumentando la interdependencia entre los distintos sistemas territoriales (GOTTMAN, 1973; KEOHANE y NYE, 2001; MANN, 2003).

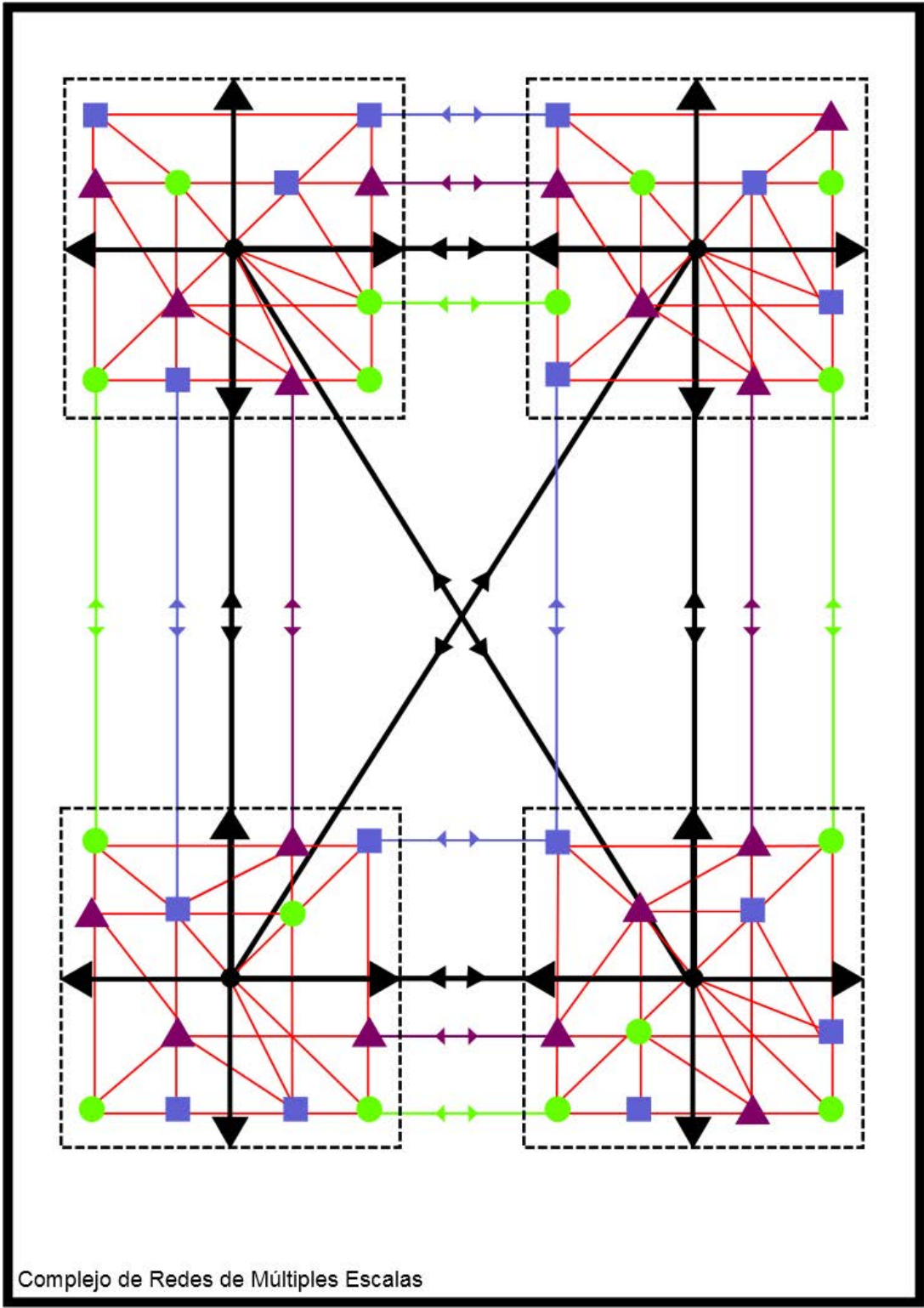
La(s) red(es) internacional(es) es constituida por la interacción entre los Estados Nacionales *per se* y es el foco de la gran mayoría de las teorías de las Relaciones Internacionales que, a menudo, ignoran, o no dan la debida importancia a otras escalas o a la capacidad de otros actores, además del Estado, para influir en la dinámica del sistema internacional (KEOHANE e NYE, 2001). Desde el establecimiento de la red internacional se forma un Sistema de Estados donde no hay una institución central, como el gobierno, que ponga orden en los flujos – lo que no nos lleva hacia un des-orden internacional, como señala Bull (2002). Además, cabe destacar que el sistema internacional es entendido como uno de los niveles del meta-sistema del sistema estatal-nacional (BULL, 2002; MANN, 2003).

La(s) red(es) transnacional(es) es, además de la red internacional, uno de los niveles del meta sistema del sistema estatal-nacional y se forma desde la transnacionalización de los actores presentes en los sistemas territoriales. A diferencia de la red internacional, la red transnacional es un desafío a la red estatal-nacional, ya que no toma nota de las fronteras de los Estados-nación y el gobierno no puede, en efectivo, controlar/detener los flujos que se establecen sobre ella, lo que implica en un mayor nivel de interdependencia entre los distintos sistemas territoriales. Sin embargo, a diferencia de la red global, ella (I) representa en gran medida la interacción entre los actores presentes en Estados si no contiguos, territorialmente próximos, y (II) el nivel de intensidad (“Thickness”) de los flujos que la traspasan no es tan voluminoso. (KEOHANE e NYE, 2001;MANN, 2003)

La(s) red(es) global(es) constituye el tercer nivel del meta sistema del sistema territorial y su fortalecimiento en la posmodernidad es esencial para la lógica de des-territorialización propuesta por la mayoría de los académicos que abogan el “fin de los territorios”. La red global se caracteriza primordialmente por dos elementos: (I) Implica las relaciones multe continentales, además de las regionales, y (II) los flujos que pasan en ella tienden a ser más densos e intensos, lo que genera una pérdida casi completa del control por los gobiernos e intensifica el impacto *outside-in* a la red estatal-nacional, es decir, la interdependencia entre los distintos sistemas territoriales (KEOHANE y NYE, 2001; ibdem, 2003;MANN, 2003). Keohane y Nye dividen las redes globales en cuatro dimensiones, a pesar de ser posible identificar otros ejes de análisis, argumentando que los cambios en las cuatro áreas de interacción no necesariamente se producen de forma simultánea. Así, podemos entender que la propia globalización tiene aspecto multe espectral y está presente en diferentes niveles en cada eje. En este sentido, es difícil a partir del análisis en una área específica decir que avanzamos hacia una sociedad global en términos de Bull (2002). Los

cuatro Ejes propuesto por Keohane y Nye (2003) son: "(I) Globalismo Económico: Involucrando flujos de larga distancia de bienes, servicios y capital"; (II) "Globalismo Militar: involucrando redes de interdependencia de larga distancia en las cuales el uso o la amenaza del uso de la fuerza está presente; (III) "Globalismo Ambiental: " Involucrando el transporte de materiales químico-biológicos en la atmosfera u océanos o de substancias patógenas que afectan el bienestar y la salud humana"; (IV) "Globalismo Social y Cultural: Involucrando el movimiento de ideas, información, imágenes y personas" (KEOHANE y NYE, 2003, p. 76 y 77) (KEOHANE y NYE, 2003, p. 76 y 77)

Finalmente, el aumento en la intensidad de los flujos en la sociedad contemporánea significa una mayor internacionalización e interdependencia. Lo que no está directamente relacionado con el predominio de un proceso de des-territorialización en el ambiente internacional, ya que, es posible identificar, en la dinámica del complejo de redes, los Estados a influir procesos en nivel del meta sistema ( *bottom-up perspective* o relación *inside-out*), así como, por otro lado, el sistema estatal-nacional sufriendo interferencias del meta sistema ( *upside-down perspective* o relación *outside-in*). En consecuencia, para Mann, los que defienden las tesis del fin de los Estados y territorios deben afrontar al menos dos cuestiones: "Si las redes transnacionales e globales tienen una mayor importancia relativa a las nacionales e internacionales" y "los efectos de las primeras sobre la organización de la red estatal-nacional", es decir, el impacto de factores externos en el control y ordenación de los flujos que traspasan la red estatal-nacional. (KEOHANE y NYE, 2001; MANN, 2003; WEISS, 2000)



Estado/Territorio   
  Gobierno   
   Partidos Políticos, Sindicatos, Grupos de Presión, Clases Sociales, Grupos Religiosos, Células Terroristas, Empresas, Individuos, es decir, actores que forman parte de la red Estatal-Nacional.

Red Nacional/Estatal-Nacional   
  Red Transnacional y/o Global   
 Red Interestatal

### 3. El redescubrimiento del territorio y el proceso de des-re-territorialización

En la contemporaneidad la academia pasó por un redescubrimiento del concepto de territorio sobre todo por los autores que defienden su fin (HAESBAERT, 2004). Los enfoques que evocan el término des-territorialización traspasan por diversas áreas del conocimiento - desde la filosofía hasta la geografía política, las relaciones internacionales, la ciencia política, las ciencias sociales, la economía y la antropología - y tienen en común el entendimiento de que el mundo posmoderno se constituye como un mundo des-territorializado, des-compartmentalizado y dinámico (HAESBAERT, 2004). La dinámica y velocidad del mundo contemporáneo, para la mayoría de ellas, es un factor crucial para la des-territorialización, ya que, constantemente, a una contraposición entre el territorio y las redes y el movimiento, como si no fuera posible la construcción de los territorios no y pelo movimiento (HAESBAERT, 2004). Sin embargo, las abordajes contemporáneas pecan en su conceptualización tanto de territorio cuanto de des-territorialización y, además, no se encuentran en un eje común, creando, así, una des-orden sin fin y “múltiples dimensiones de la des-territorialización” (HAESBAERT, 2004, p. 171-234).

Lo que quiero no es negar por completo el discurso de des-territorialización, pero a partir de la obra de Deleuze e Guatarri, relativízalo, ya que, tanto la des-territorialización cuanto su contraparte, la re-territorialización, son fundamentales para la comprensión de las practicas espaciales humanas. No hay construcción sin des-construcción y re-construcción, todo está siempre en un proceso de desaparecer y de venir a ser (BRUCE y HAESBAERT, 2002; HAESBAERT, 2004; MATHIAS, 1999; SAQUET, 2007). Según Paasi,

“territorios no son marcos congelados donde la vida social ocurre. Ellos son contruidos, a partir de determinados símbolos y des-contruidos por la acción social e individual. Además, ellos son diariamente desafiados y activamente negociados (PASSI, 2003, p.110). (...) ‘o territorio no es; él se pone en constante transformación. El territorio por si es pasivo. Son las creencias y la acción humana que lo imbuyen de significados’”(KNIGHT apud PAASI, 2003, p.110)<sup>8</sup>

606

Es decir, el argumento aquí requiere una comprensión de que los territorios y fronteras si construyen, des-construyen y re-construyen socioculturalmente (PASSI, 1999). Desde esta perspectiva, se origina el primer teorema de Deleuze y Guatarri. En él, los autores sostienen que siempre, al des-territorializarnos, lo hacemos en dos términos y que no hay que confundir la re-territorialización “a un volver a una territorialidad primitiva”, ya que “un elemento es siempre territorialidad a otros que también perdieron la suya”(DELEUZE y GUATARRI apud BRUCE y HAESBAERT, 2002, p.15-16). Por lo tanto, entendemos que todo discurso de des-territorialización solo es posible si consideramos un posterior proceso de re-territorialización. Así, aunque el proceso de des-territorialización actual tenga como resultado final el fin del Estado-Nación, no quiere decir que los territorios per si llegarán al fin. Además, “lo que para algunos es visto como des-territorialización, para otros es visto como re-territorialización” y, dado el contexto de redes de múltiples escalas, lo que se parece con un proceso de des-territorialización en una escala “puede ser entendido como re-territorialización en otra”.(BRUCE e HAESBAERT, 2002, p.15-16; HAESBAERT, 2004, p.367; MATHIAS, 1999; SAQUET, 2007)

8 Traducción libre: “territórios não são enquadramentos congelados onde a vida social ocorre. Eles são contruídos, a partir de determinados símbolos, e desconstruídos pela ação social e individual. Além disso, eles são diariamente contestados e ativamente negociados(PAASI, 2003, p.110).(...) ‘o território não é; ele se transforma constantemente. O território por si mesmo é passivo. São as crenças e ações humanas que o imbuem de significados’”(KNIGHT apud PAASI, 2003, p.110).

Por fin, creo que el segundo teorema de Deleuze e Guatarri también sea relevante a la discusión, ya que se cuestiona la creencia de que la territorialización es directamente relacionada a la estabilidad y la inmovilidad, en cuanto la des-territorialización a la velocidad y la movilidad (HAESBAERT, 2004, p.235). De hecho, “de los movimientos de des-re-territorialización, el más rápido no es necesariamente lo más intenso o lo más des-territorializado”. Es decir, “la intensidad de la des-territorialización no se debe confundir con la velocidad del movimiento” (DELEUZE y GUATARRI apud BRUCE y HAESBAERT, 2002, p.16). Además, “la territorialización se puede ocurrir en el movimiento” y “la desterritorialización en la inmovilidad” (HAESBAERT, 2004, p. 237; BRUCE y HAESBAERT, 2002). Así que no podemos relacionar directamente, y sin mayor análisis, la velocidad y movilidad de la sociedad contemporánea con el fin de los territorios. Si está en marcha el “fin de los territorios”, otros factores, además de la creciente velocidad y movilidad, están actuando en el proceso. Creo que, en este sentido, un posterior análisis más profundo, por medio del complejo de redes de múltiples escalas, sea fundamental para obtener, quizá, una respuesta a esta cuestión.

#### 4. Conclusiones

Stanley Brunn defiende que el des-orden multiespacial de la contemporaneidad se genera en virtud de “la velocidad con que grandes cantidades de información son transportadas de casi todos los lugares hacia potencialmente todos los lugares” (BRUNN, 1999, p.106-107, 125-129). Esta perspectiva propuesta por él de que la gran velocidad y movilidad de la posmodernidad crea, hoy, un mundo des-territorializado y des-compartimentado no es de todo correcta. De hecho, no creo que estemos caminando hoy por hoy hacia un nuevo medievalismo, o que la lógica estatal-territorial de organización espacial esté condenada a un fin inminente (MATHIAS, 1999). Tenemos que reconocer, sin embargo, que presenciamos un ambiente internacional cada vez más multiescalar en el que las redes transnacionales y globales logran paulatinamente una creciente importancia de cara al entendimiento de su dinámica.

Los desafíos al control del gobierno hacia los flujos de la red estatal-nacional se dan, hoy, de varias maneras, siendo, en su mayoría, relacionados a fuerte presencia de las redes globales y transnacionales. Actores del narcotráfico, las grandes empresas multinacionales, las ONGs, así como las redes terroristas, como la Al Qaeda, todos actúan en red e tienden a ignorar las fronteras estatales. Así, relaciones de interdependencia se dibujan y, si asimétricas, tienden a afectar el control y la orden de los flujos estatal-nacionales a partir de un proceso de interferencia *outside-in* (KEOHANE y NYE, 2001; HAESBAERT, 2004).

Asimismo, la fuerza de los flujos transnacionales y globales no tiene lugar en todos los sectores y ejes de la postmodernidad. Además, el proceso de reapertura de fronteras a partir de la mitad del siglo XX tuvo una tendencia selectiva y, a menudo, discriminatoria. Los flujos de personas, por ejemplo, son controlados vigorosamente por la gran mayoría de los países denominados “desarrollados”, que frecuentemente impiden la entrada de los inmigrantes internacionales, lo cual se suma a los debates entablados constantemente acerca de la liberalización del comercio de productos primarios en los grandes foros internacionales. Incluso, la propia liberalización del capital financiero es el resultado, en parte, de la voluntad política de las gran potencias (AGNEW, 2008; HELLEINER, 1996; NEWMAN, 2003).

Así, el discurso acerca de la transnacionalización, globalización y fin de los Estados y territorios esta imbuido de una carga neoliberal y centrista (HAESBAERT, 2002). Por mucho que son los Estados del centro que, en una u otra forma, tienen la capacidad de utilizar el complejo de redes y sus flujos multe escalares como un instrumento de poder e imposición de un orden internacional (perspectiva *inside-out*). Además y, por fin, “una de las características de las redes es que forman

solo líneas que ligan puntos, nunca relleno el espacio en su conjunto”<sup>9</sup>( HAESBAERT, 2002, p. 123; KEOHANE y NYE, 2001), lo que deja ‘espacio’ para el florecimiento del local, para la vida cotidiana de la población común crear su propia territorialidad y para apartarnos, al menos por ahora, de alguna especie de sociedad mundial, neo-medievalismo, o conflicto entre civilizaciones. (BULL, 2002; HUNTINGTON, 1997; MATHIAS, 2003).

---

9 Traducción libre: “uma das características das redes é que elas formam apenas linhas (fluxos) que ligam pontos (polos), jamais preenchem o espaço no seu conjunto” (HAESBAERT, 2002, p. 123).



## Bibliografia

- AGNEW, John. The Territorial Trap: the geographical assumptions of international relations theory. **Review of International Political Economy**, 1(1), p.53-80, Primavera, 1994
- AGNEW, John. **Borders on the mind: re-framing border thinking**. Ethics & Global Politics, Vol.1, N.º 4, p. 175-191, 2008
- BRUCE, Glauco e HAESBAERT, Rogério. **A desterritorialização na obra de Deleuze e Guattari**. Niterói: Revista GEOgraphia, ano IV, n.7, p. 7-31, 2002
- BRUNN, Stanley D. A Treaty of Silicon for the Treaty of Westphalia? New Territorial Dimensions of Modern Statehood. In: NEWMAN, David (org.). **Boundaries, Territory and Postmodernity**. London/Portland: Frank Cass Publishers, 1999
- BULL, Hedley. **A Sociedade Anárquica: Um estudo da ordem na política mundial**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002
- CASTELLS, Manuel. **A Sociedade em Rede**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002
- GOTTMANN, Jean. **The Significance of Territory**. Charlottesville: The University Press of Virginia, 1973
- HAESBAERT, Rogério. **Territórios Alternativos**. Rio de Janeiro: Eduff, 2002
- HAESBAERT, Rogério. **O mito da desterritorialização: do “fim dos territórios” à multi-territorialidade**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.
- HELLEINER, Eric. **States and the Reemergence of Global Finance: From Bretton woods to the 1990s**. Ithaca e New York: Cornell University Press, 1996
- HISSA, Cássio E.V. Territórios de diálogos possíveis. In: RIBEIRO, M.T.F. E MILANI, C.R.S (Org), **Compreendendo a Complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: EDUFBA, 2009.
- HUNTINGTON, Samuel. **O Choque de Civilizações e a Recomposição da Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1997
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. New York: Longman, 2001
- KEOHANE, Robert O. e NYE, Joseph S. Globalization: What is new? What is not?(And So What?). In: Held, David e McGrew, Anthony G. (orgs.). **The Global Transformations Reader: An introduction to the Globalization Debate**. Cambridge: Polity Press, 2003
- MANN, Michael. Has Globalization Ended the Rise and Rise of the Nation-State?. In: Held, David e McGrew, Anthony G. (orgs.).In: **The Global Transformations Reader: An introduction to the Globalization Debate**. Cambridge: Polity Press, 2003
- MATIAS, Albert. On Boundaries, Territory and Postmodernity: An International Relations Perspective. In: NEWMAN, David (org.). **Boundaries, Territory and Postmodernity**. London/

Portland: Frank Cass Publishers, 1999

NEWMAN, David. Boundaries, Borders, and Barriers: Changing Geographic Perspectives on Territorial Lines. In: ALBERT, Mathias; JACOBSON, David e LAPID, Yosef (orgs.). **Identities, Borders, Orders: Rethinking International Relations Theory**. Minneapolis: University of Minnesota Press, 2001

NEWMAN, David. Boundaries. In: AGNEW, John; MITCHELL, Katharine e TUATHAIL, Gearóid Ó (orgs.). **A companion to Political Geography**. Oxford: Blackwell Publishing Ltda, 2003

PAASI, Anssi. Territory. In: AGNEW, John; MITCHELL, Katharine e TUATHAIL, Gearóid Ó (orgs.). In: **A companion to Political Geography**. Oxford: Blackwell Publishing Ltda, 2003

PAASI, Anssi. Boundaries as Social Process: Territoriality in the World of Flows. In: NEWMAN, David (org.). **Boundaries, Territory and Postmodernity**. London/Portland: Frank Cass Publishers, 1999

OHMAE, Kenichi. **O fim do Estado Nação: a ascensão das economias regionais**. Rio de Janeiro, Campus, 1996

SACK, Robert D. **Human Territoriality: it's theory and history**. Cambridge: Cambridge University Press, 1986

SAQUET, Marcos Aurélio. **Abordagens e Concepções de Território**. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2007

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo: Globalização e meio técnico-científico-informacional**. São Paulo: Hucitec, 1998

610

VOLLAARD, Hans. **Political Territoriality in the European Union: The changing boundaries of security and health care**. 2009. 418 f. tese - Department Political Science, Faculty of Social and Behavioural Sciences, Leiden University, Leiden, 2009.

WEISS, Linda. Globalization and State Power. **Development and Society**, Vol. 29, nº1, p.1-15, Junho, 2000

# **La Planificación como herramienta orientadora del Desarrollo. El caso de la Provincia de Neuquén y la explotación de Vaca Muerta.**

**Adriana Giuliani**

Docente e Investigadora de la Facultad de Economía y Administración

Universidad Nacional del Comahue.

Email: [adrianagiulian@gmail.com](mailto:adrianagiulian@gmail.com)

**Eje Temático propuesto (no excluyente): Desarrollo, territorio y regionalización**

## **Resumen**

A menudo los términos “crecimiento” y “desarrollo” son empleados como sinónimos, aunque entre ellos existen marcadas diferencias conceptuales.

El crecimiento económico implica que la producción de bienes finales y servicios se incremente, lo que se expresa en el aumento del Producto Bruto medido en términos reales, es decir despojado del efecto de la inflación. El desarrollo, por su parte, es un proceso que engloba variables cuantitativas y cualitativas. No es suficiente que las actividades productivas se multipliquen, sino que se requiere instrumentar políticas públicas de corto, mediano y largo plazo para que los beneficios se distribuyan entre el conjunto de la sociedad. Se trata de articular el presente con el futuro, utilizando la planificación como herramienta orientadora.

El objetivo de la ponencia es reflexionar sobre estos conceptos en relación al caso de la Provincia del Neuquén, cuya economía se basa en la explotación de los recursos del subsuelo. En el marco de la declinación del sector energético de Argentina, derivada de la desregulación neoliberal, las expectativas están centradas en los hidrocarburos no convencionales de la formación geológica Vaca Muerta, con un alto impacto en el territorio a nivel socioeconómico y ambiental.

## **La explotación de hidrocarburos en argentina y en neuquén**

---

En Argentina, el gas y el petróleo son los principales generadores de energía, con una incidencia altamente significativa en la oferta interna, que alcanza el 85%, como puede observarse en el siguiente gráfico (Gráfico N°1) que representa la matriz energética correspondiente al año 2013.

---

Gráfico N° 1.

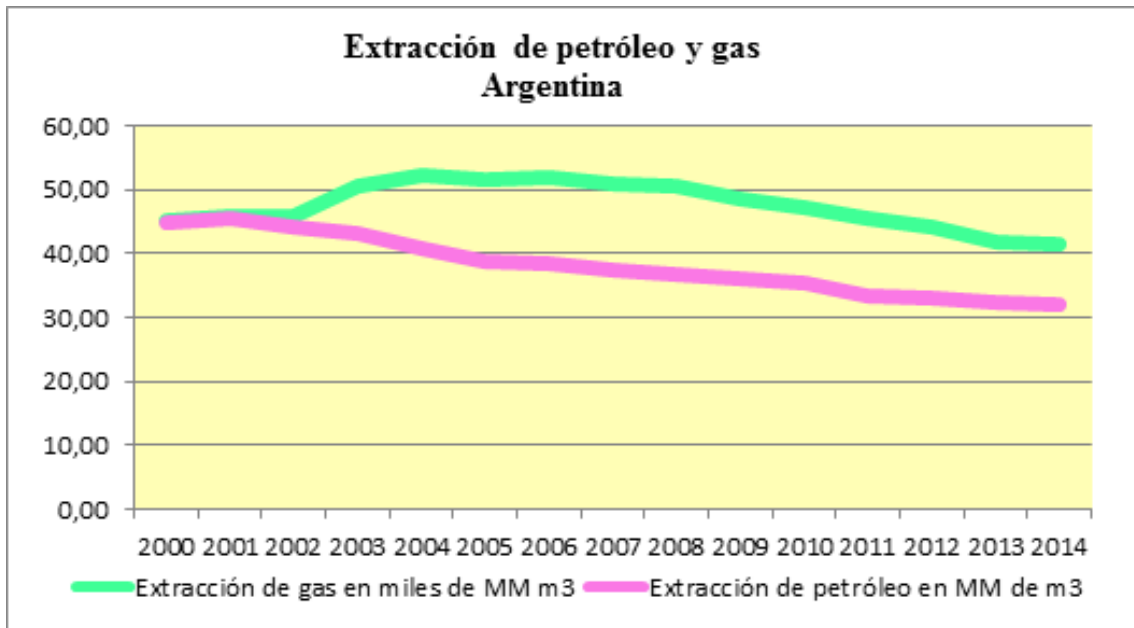


Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación

Hasta 1989 la explotación de hidrocarburos en el país estuvo caracterizada por la presencia estatal a través de las empresas Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.) y Gas del Estado, encargadas de materializar las políticas de Estado diseñadas para el sector. Al asumir Carlos Menem la presidencia del país, se instrumentó el marco legal que configuró una profunda transformación. La normativa explícitamente reflejaba la decisión de alejar al Estado de las decisiones inherentes a la actividad, a la vez que se concedió la libre disponibilidad de los volúmenes extraídos a las empresas concesionarias, admitiendo su comercialización tanto en el mercado interno como en el externo sin restricciones, con la posibilidad de disponer hasta el 70% de las divisas obtenidas en el comercio internacional. Paralelamente, se desreguló la instalación de refinerías y bocas de expendio, se liberaron los precios de todos los productos y se redujo el rol del Estado a tareas de fiscalización y control. La privatización de Y.P.F. fue acompañada por la celebración de contratos de concesión de los yacimientos por 25 años en el caso de las áreas centrales y por 20 años para las marginales, con la opción a prorrogar por 10 años. El resultado fue sobre-explotación y aumento de las ventas de hidrocarburos al exterior, así como la merma de las inversiones en exploración y la consecuente pérdida de reservas, todo complementado por récord de utilidades de las concesionarias. En 1998 la actividad comenzó a experimentar una tendencia negativa, que se mantiene en la actualidad. A partir de 2003 se pusieron en práctica disposiciones que incidieron en el funcionamiento del sector, aunque no provocaron modificaciones de fondo. Paralelamente, la creciente demanda de una economía con altos índices de crecimiento desembocó en la necesidad de importación de combustibles, que en 2011 alcanzó un valor superior a los 9.000 millones de dólares, provocando complicaciones en las cuentas externas del país. Esta circunstancia derivó en la decisión de expropiar el 51% de las acciones de YPF, hasta entonces en manos del grupo Repsol, a partir de la sanción de la Ley 26.741 en 2012.

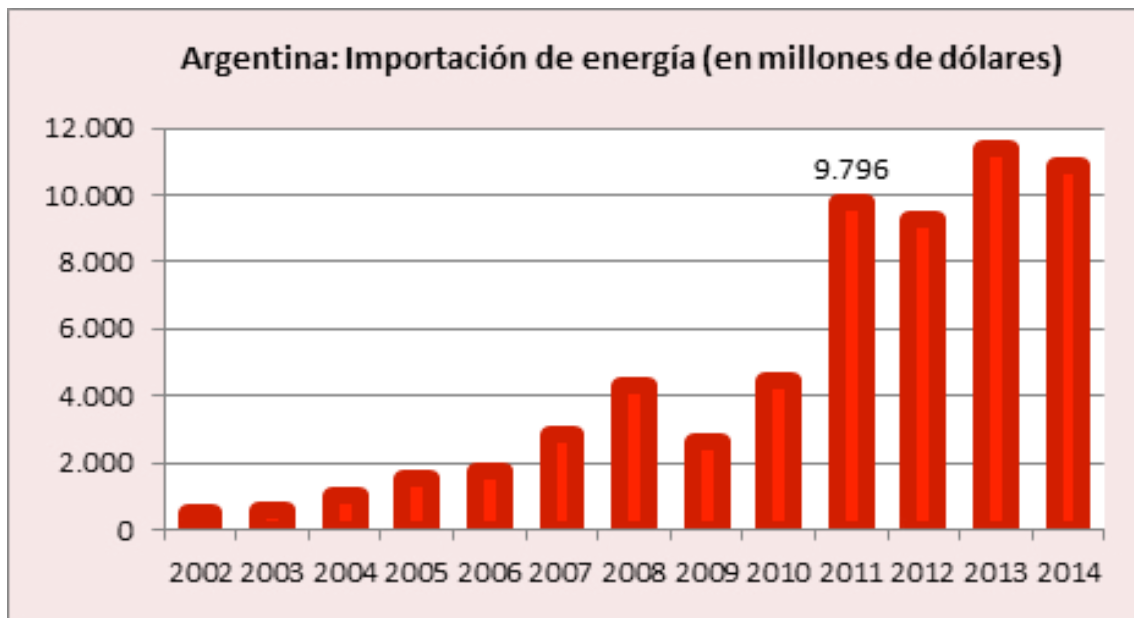
Los siguientes gráficos reflejan la disminución de la oferta interna (Gráfico N°2) y la consecuente necesidad de recurrir a la importación para satisfacer los requerimientos de energía (Gráfico N°3)

Gráfico N° 2.



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Secretaría de Energía de la Nación

Gráfico N° 3.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC

## Explotación no convencional en vaca muerta (cuena neuquina)

---

En el contexto descripto, organismos especializados difundieron cifras que modificaron las perspectivas. En abril de 2011, la Agencia de Información Energética de Estados Unidos publicó un informe con datos sobre dotación de hidrocarburos no convencionales, en el cual se asegura que Argentina es el tercer país con recursos técnicamente recuperables de *shale gas*. La actualización dada a conocer en junio de 2013 ubica a la Argentina como el segundo país del mundo con recursos potenciales de *shale gas*, detrás de China, y cuarto país del mundo con recursos potenciales de *shale oil*, liderados por Rusia.

La expresión “no convencional” corresponde a una clasificación de hidrocarburos que agrupa a aquellas acumulaciones presentes en el subsuelo, tanto de petróleo como de gas natural, cuya extracción no puede realizarse con técnicas habituales, sino que requiere procedimientos más complejos y por lo tanto más costosos. Un informe de la Fundación Bariloche explica que como “*shale*” se alude a una roca sedimentaria de grano fino, conformada por varias capas que fueron sedimentando unas sobre otras, conformada principalmente por arcilla y denominada roca madre, donde se alojó el kerógeno que dio origen a los hidrocarburos (Di Sbroiavacca, 2013). La tipología “no convencional” incluye también a los denominados *tight gas*, *tight oil* o *coaldbed metano* (gas de lecho de carbón).

El conocimiento acerca de la existencia de este tipo de recursos no es nuevo; el citado estudio de la Fundación Bariloche señala que YPF ya había perforado Vaca Muerta y Los Molles en las décadas de 1960-1970, en oportunidad de los descubrimientos de los yacimientos de Puesto Hernández y Loma La Lata, aunque su extracción era inaccesible hasta que el avance tecnológico hizo posible la combinación de los métodos de fractura hidráulica y perforación horizontal. Recién en 2005 comenzó la explotación del *shale* en Estados Unidos, con la entrada en producción comercial del primer yacimiento no convencional en Texas.

Estos datos y la posible analogía con la experiencia de Estados Unidos, que ha permitido a este país proyectar el autoabastecimiento, profundizaron el accionar en la zona, aunque su explotación comenzó en 2010, en principio con el objetivo de dilucidar la magnitud del negocio, para tomar fuerza en 2011 con 23 pozos productores.

En el Informe Anual de Producción no Convencional de Petróleo y Gas de la Provincia de Neuquén, correspondiente al año 2014, se señala que en la actualidad el 19,4% del petróleo neuquino corresponde al *shale*, cuya explotación ocasionó que en ese año la extracción de petróleo en la provincia creciera un 1%, revirtiendo la tendencia negativa de 15 años, a pesar de que los yacimientos convencionales tuvieron una declinación anual del 7%.<sup>1</sup>

De la superficie total de Vaca Muerta (30.000 km<sup>2</sup>), YPF tiene una participación de 16.000 km<sup>2</sup>, por lo que es la que lidera las operaciones. El principal emprendimiento es el que lleva a cabo desde 2013 en asociación con la firma Chevron en Loma Campana, donde ya se invirtieron más de 2.000 millones de dólares, según ha sido anunciado por YPF en un informe relativo a los 3 años de gestión estatal.<sup>2</sup> El desembolso previsto para el desarrollo completo del área que abarca 395 km<sup>2</sup> es de 15.000 millones de dólares para la perforación de 1400 pozos, siendo el objetivo alcanzar una producción de 50 mil barriles de petróleo y 3 millones de m<sup>3</sup> de gas natural asociado por día.<sup>3</sup> El mismo informe señala que las inversiones en Loma Campana aumentaron un 343% entre 2012 y 2014. Ello significó que YPF pasara de tener 4 equipos de perforación y 42 pozos en producción

---

1 Informe anual de Producción no Convencional de Petróleo y Gas (2014), Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos del Ministerio de Energía de la Provincia de Neuquén.

2 Disponible en: <http://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Lists/ComunicadosDePrensa/33-YPF-tres-años-de-gestión.pdf>

3 Este tema se trata en Giuliani A. (2015), “La explotación de Vaca Muerta y su impacto en el territorio”, presentado en las V Jornadas de la Industria y los Servicios, Buenos Aires, agosto de 2015.

en abril del 2012 a 19 equipos y 290 pozos en diciembre de 2014. En cuanto al costo de construcción de los pozos, indica que se logró una significativa reducción al pasar de 11 millones de dólares en 2011 a 7 millones de dólares en la actualidad. De esta manera, Loma Campana es la principal área en cuanto a producción de hidrocarburos *shale*, concentrando en 2014 el 86,6% del total anual en petróleo y el 67,2% en gas.

En La Amarga Chica, también localizada en Vaca Muerta, YPF desarrolla un proyecto asociada con la compañía malaya Petronas, que contempla la explotación de un área de 187 km<sup>2</sup> para extraer petróleo *shale*. En una primera etapa, se prevé la perforación de 30 pozos con una inversión de 550 millones de dólares.

Otra de las asociaciones de YPF es con la firma Dow, con el objeto de operar en una superficie de 45 km<sup>2</sup>, localizada en el área denominada El Orejano para la extracción de *shale* gas. Contempla la perforación de 16 pozos y una inversión de 180 millones de dólares en una primera etapa. El proyecto completo prevé la perforación de 184 pozos.

YPF además ha incursionado en otro tipo de hidrocarburo no convencional: el *tight gas*, ubicado mayoritariamente en areniscas compactas (*tight sands*) de muy baja permeabilidad.

En el mencionado informe relativo a los 3 años de gestión estatal, se señala que con una inversión de más de 580 millones de dólares, YPF alcanzó los 4 millones de metros cúbicos día de producción de *tight gas*, en la formación Lajas del área Loma La Lata. Hoy tiene 68 pozos en producción y 4 equipos de perforación activos.

Junto a Pampa Energía, se invirtieron más de 230 millones de dólares para el desarrollo de un área de 183 km<sup>2</sup> en Rincón de Mangrullo, que no pertenece a Vaca Muerta sino a la formación Muli-chinco (también no convencional). Con 37 pozos productivos, la empresa produce 1.2 millones de metros cúbicos de gas diarios y cuenta con 3 equipos de perforación activos.

La intensa actividad en Vaca Muerta explica por qué la extracción de hidrocarburos por parte de YPF se incrementó en 2014 en relación al año anterior (petróleo: 8,85% y gas: 12,54%). De todas maneras, estas cifras no lograron revertir la tendencia declinante a nivel nacional: considerando el conjunto de operadoras, entre 2013 y 2014 la extracción de petróleo descendió en un 1,44% y la de gas, en un 0,54%.<sup>4</sup>

Otras operadoras multinacionales participan en Vaca Muerta, entre ellas Total, Shell, Exxon Mobil, Pan American Energy (PAE), así como la empresa provincial Gas y Petróleo de Neuquén (GyP). La caída del precio del barril de crudo en 2014 encendió alarmas en el sector, ya que cambió el resultado de la ecuación que permanentemente revisan las operadoras, aunque atenuado por el valor que rige en Argentina, ubicado en torno a los 77 dólares. Un comportamiento particular es el que sigue YPF ya que en su caso, la búsqueda de rentabilidad económica se complementa con la necesidad de sustituir las costosas importaciones de energía, requeridas para satisfacer la demanda interna del país. Esto quiere decir que en principio estará más dispuesta a soportar las oscilaciones del precio internacional que las concesionarias privadas.

## Impactos en el territorio

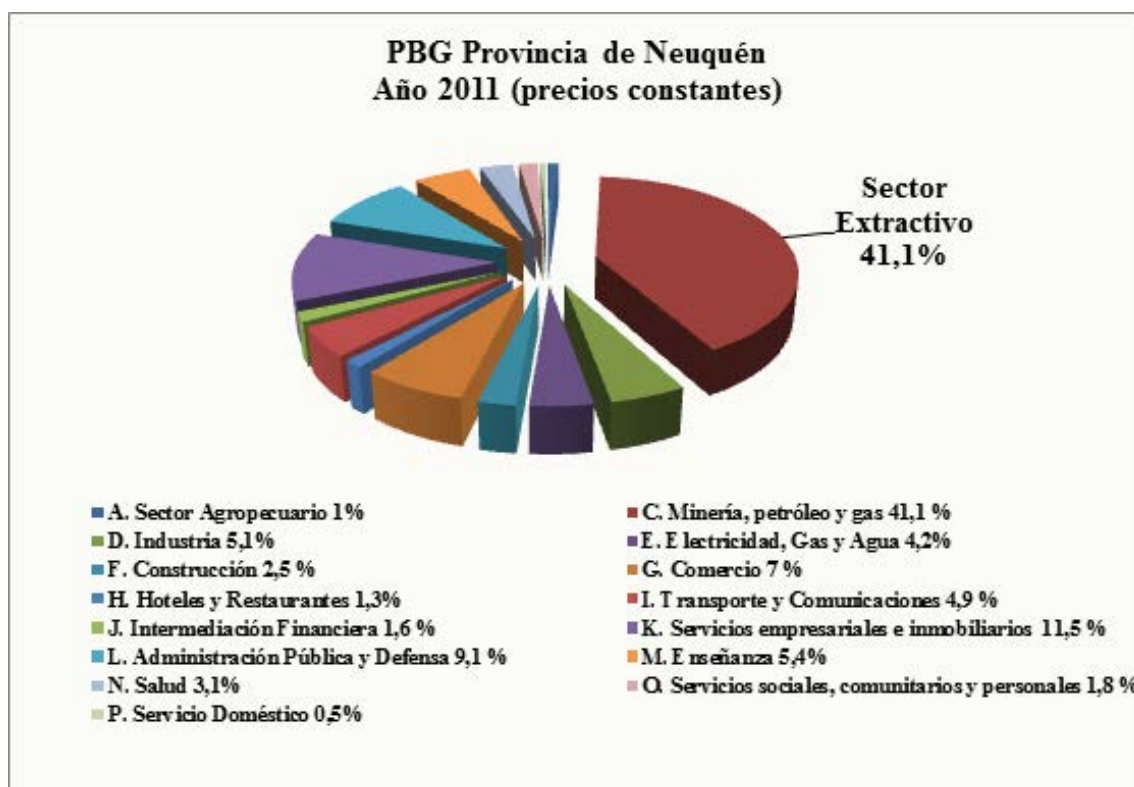
La intensificación de la actividad hidrocarburífera tiene un alto impacto en el territorio. Se ha tratado en trabajos anteriores de nuestro proyecto de investigación las consecuencias socioeconómicas y ambientales que ha traído aparejada en la Provincia la explotación masiva de los recursos no convencionales en Vaca Muerta.<sup>5</sup> A modo de síntesis, resaltaremos los siguientes aspectos:

4 Según datos de la Secretaría de Energía de la Nación.

5 Cfr. Giuliani A., Fernández N., Ricotta N., "Transformaciones territoriales en el marco de la explotación no convencional en Vaca Muerta. El caso de Añelo", presentado en las VI Jornadas de Historia de la Patagonia, Cipolletti, noviembre de 2014 o Giuliani A., Fernández N., Hollmann A. y Ricotta N. (2014), "La explotación de Vaca Muerta y su

**Concentración de la economía provincial en torno a las actividades extractivas:** a pesar de las oscilaciones en el precio internacional, la rentabilidad del negocio petrolero atrae el grueso de las inversiones, restando dinamismo al resto de los sectores productivos. Una de las características de la actividad hidrocarburífera es la baja demanda de mano de obra, por lo que en Neuquén, es el Estado el que cubre los requerimientos laborales a través del empleo público. La participación del sector extractivo en el Producto Bruto Geográfico provincial supera el 40% (Gráfico N°4), mientras que absorbe el 8% de los puestos directos. El trabajo en distintos niveles de la administración pública excede a la media nacional al rondar el 30%.<sup>6</sup>

Gráfico N°4.



616

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la DPEyC.

La necesidad de dar respuestas en un mercado laboral con insuficiente demanda y las recomposiciones del poder adquisitivo en etapas inflacionarias impulsan persistentemente la masa salarial, que paulatinamente se ha convertido en el principal componente del Gasto del Estado Neuquino, gobernado hace más de 50 años por el Movimiento Popular Neuquino.

Los ingresos presupuestarios con los que el Estado Provincial cuenta para hacer frente a sus compromisos se desagregan en Impuestos Nacionales que percibe a través de la Coparticipación Federal, Impuestos Provinciales, Regalías y otras fuentes agrupadas en la categoría Otros Ingresos. Las Regalías constituyen la contraprestación obtenida por la explotación del petróleo y el gas y representan el 12% del valor de los hidrocarburos extraídos (sólo en el caso de las áreas renegociadas en la última ronda de tratativas, la provincia recibe un 3% extra en concepto de “canon extraordinario de producción”).

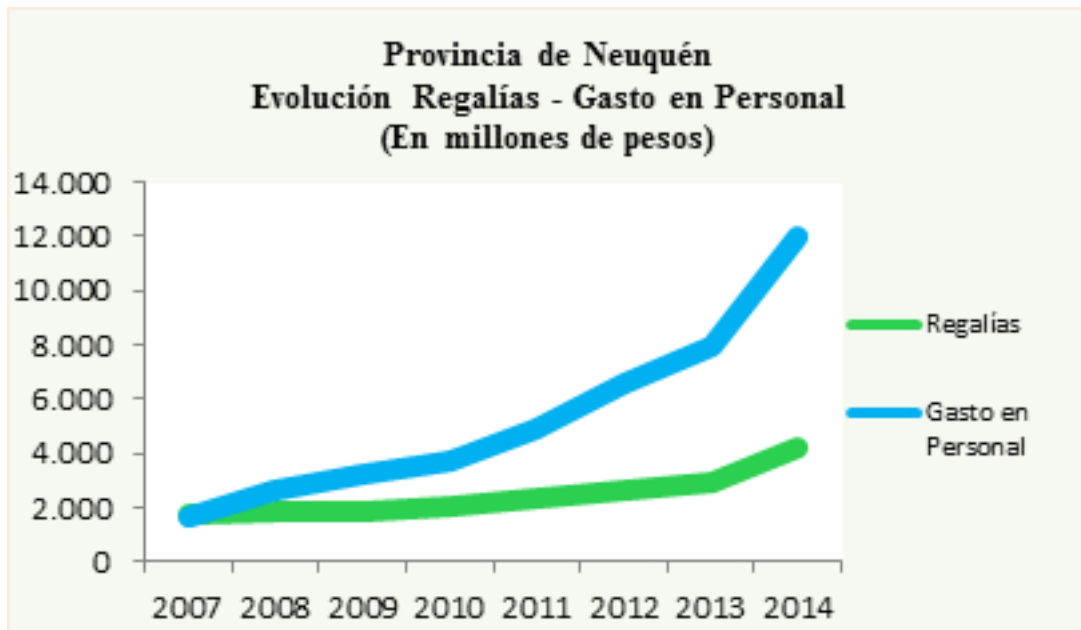
impacto en la Provincia de Neuquén”, presentado en las V Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas, Comodoro Rivadavia, septiembre de 2014.

6 Este tema se trata en Giuliani A. (2013), *Gas y Petróleo en la economía de Neuquén*, Educo.



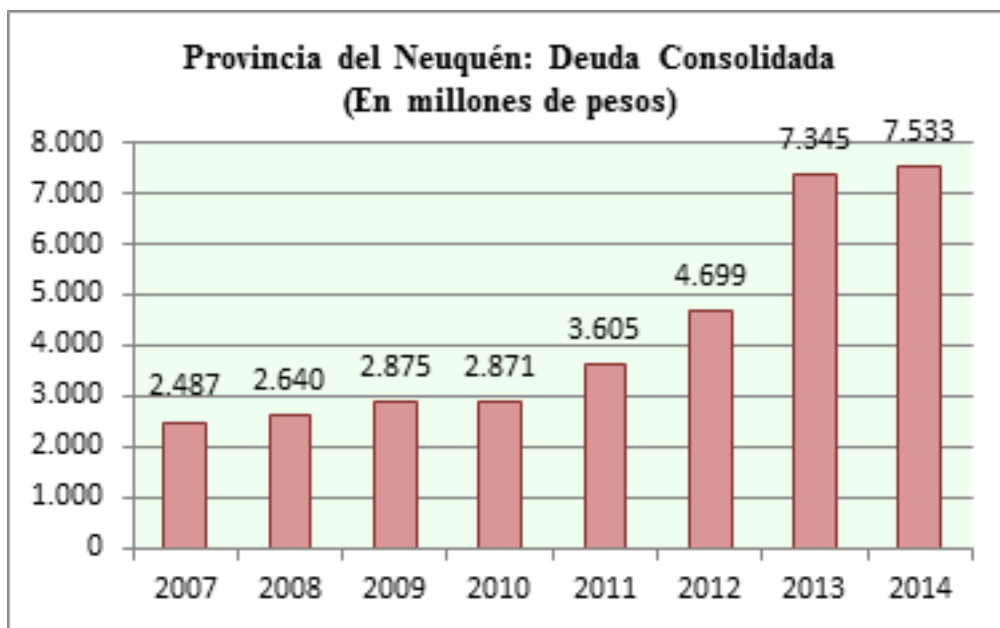
La declinación de la extracción afectó al conjunto de Cuencas hidrocarburíferas de Argentina y de manera especial a la Cuenca Neuquina, con YPF -controlada por Repsol hasta 2012- como principal operadora. Las regalías en Neuquén pasaron de representar el 46% de los ingresos corrientes en 2007 a menos del 25% en la actualidad, circunstancia que impactó en las finanzas públicas ocasionando serias dificultades para cumplir con los compromisos del Estado y confluó en la profundización del endeudamiento, que a esta altura se ha convertido en otra de las variables inherentes al modelo (Gráfico N° 5 y Gráfico N° 6).

**Gráfico N°5.**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Economía y Obras Públicas de Neuquén

**Gráfico ° 6.**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos del Ministerio de Economía y Obras Públicas de Neuquén

**Desborde urbanístico:** La explotación intensiva de Vaca Muerta está provocando un incremento poblacional significativo. Lógicamente, las zonas más impactadas son las cercanas a los yacimientos, como es el caso de la localidad de Añelo donde ya puede verificarse esta situación: según el Censo del 2010 contaba con 2.249 habitantes, hoy su población se ha duplicado y se espera que llegue a 12.000 en pocos años. Este crecimiento demográfico ha colapsado las instalaciones educativas, sanitarias e inclusive la infraestructura más básica, como las redes de agua, provisión de gas y cloacas, entre otras necesidades.

Se estima que el efecto se propagará y alcanzará no sólo a la provincia de Neuquén sino también a la vecina Río Negro, en especial en la microrregión denominada de la Confluencia, en referencia a la unión de los ríos Limay y Neuquén para formar el Río Negro (Figura N° 1), donde se considera un incremento del 268% en 40 años: las 504.000 personas que habitan hoy la Microrregión de la Confluencia pasarán a ser 1.126.250 en el año 2040.<sup>7</sup>

**Figura N° 1.** Esquema de la Microrregión de la Confluencia



Se han difundido pronósticos que muestran incrementos más vertiginosos aún, basados en la experiencia con el *shale* en Estados Unidos. Sin embargo, las condiciones propias del negocio que rodea al “oro negro” requieren análisis cautos o bien ir ajustando periódicamente los cálculos.<sup>8</sup>

**Desequilibrios salariales:** las remuneraciones de los petroleros es superior al promedio que perciben otros trabajadores: más del doble en las categorías iniciales y crecientes divergencias en los puestos jerárquicos. Esta circunstancia distorsiona los valores del mercado inmobiliario así como de los bienes y servicios en general, generando desigualdad y desequilibrios en la sociedad. En Añelo, el núcleo de la explotación no convencional, el alto costo de las viviendas es una de las características más visibles. Esta es la causa por la que muchos de los docentes que trabajan en

<sup>7</sup> Según estimaciones realizadas en el marco de nuestras investigaciones en el Proyecto Escenarios, coordinado por el Arq. Ramón Martínez Guarino.

<sup>8</sup> Cfr. entre otros el estudio difundido por el Instituto Argentino del Petróleo y el Gas (IAPG): Masut, A. (2014), “Análisis y Proyección de Impactos Económicos Esperados del Desarrollo de los Hidrocarburos No Convencionales en Argentina. Cuantificación de Impactos Económicos del Desarrollo en Escala de Vaca Muerta en la Provincia de Neuquén”.

los establecimientos escolares de la localidad no viven allí (se calcula que es el 90%), sino que se trasladan desde ciudades aledañas y en algunos casos deben recorrer más de 100 kilómetros para llegar a dar sus clases: viajan en colectivo, en autos particulares o frecuentemente a dedo, por la carga que representa el transporte público o el combustible en sus salarios.

**Riesgos de accidentes y vulnerabilidad laboral:** como contrapartida de las mejores remuneraciones, los empleados petroleros enfrentan el desarraigo y la contingencia de accidentes, tanto en el desarrollo de las operaciones como en las saturadas rutas por las que circulan. Por otra parte, a menudo se exponen a delicadas situaciones como el consumo de drogas, alcohol en exceso o juego. Más preocupantes aún son las denuncias sobre la existencia de redes de trata de mujeres y niñas para la prostitución. Dada la localización de los yacimientos, es común que los trabajadores –la mayoría hombres- se instalen durante varias jornadas en el campo y regresen a sus lugares de origen en los días de descanso. Con este propósito, se levantan bases o emplazamientos temporarios en los que resalta la precariedad y transmiten la sensación de que si desaparecen las expectativas de obtención de beneficios de las operadoras, todo puede ser desmantelado de inmediato. Testimonios de los propios protagonistas reflejan que en estos asentamientos se sufren las dificultades propias del desarraigo y de angustia por la soledad y la lejanía de sus familias. Las características del rubro y los peligros asociados, muestran que en el mundo del petróleo el bienestar económico de los trabajadores no necesariamente garantiza una satisfactoria calidad de vida.

**Impacto ambiental:** la fractura hidráulica, o *fracking*, es cuestionada por la utilización de grandes volúmenes de agua, por la inyección de arena y químicos a enorme presión, e inclusive por el riesgo de causar sismos o contaminación de las napas. La respuesta oficial es que no se trata de un procedimiento novedoso, sino que ha sido siempre utilizado, aún en la extracción tradicional. Este es un tema que merece un tratamiento más profundo, especializado, que excede el objeto del presente trabajo. De todas formas, de expandirse según las perspectivas anunciadas, puede implicar transformaciones en la escala de la intervención territorial de una magnitud aún no prevista (Ferrante, Giuliani 2014).

## Cuatro escenarios

En este marco, con la profundización de la explotación no convencional expone no solamente a la Provincia de Neuquén, sino a la Norpatagonia a los siguientes escenarios:<sup>9</sup>

**A. Escenario Caótico.** Basado en una predominancia del accionar extractivo de las empresas, sin mayores contemplaciones sobre las consecuencias sociales y territoriales-ambientales; agravado por contradicciones y disputas de todo tipo: provincia-nación; trabajadores del petróleo–resto de trabajadores; lo urbano–lo rural; empresas petroleras y pueblos originarios o superficiarios, migrantes de otras provincias y países vecinos, entre otras. Es un escenario que para funcionar necesita recurrir inevitablemente a la represión en las situaciones de conflicto.

**B. Escenario Planificado.** Inclusivo, democrático, en función de un desarrollo sustentable donde la calidad de vida de los habitantes (actuales y futuros) es el factor principal. Una construcción paulatina basada en la participación ciudadana, donde se discute y acuerdan las ideas fuerza orientadoras del proceso, entre ellas, por ejemplo, la distribución de la renta petrolera derivada de Vaca Muerta. Es un escenario que requiere acuerdos, participación y nuevos paradigmas.

<sup>9</sup> cfr.giuliani a. y martínez guarino r, “cuatro escenarios para vaca muerta”, en suplemento “energía” del diario *río negro*, 13 de junio de 2015.

**C. Escenario Emirato.** Con similitud a los existentes en los emiratos árabes. Un orden no democrático, con una estructura social de grandes contrastes entre los que detentan el poder y el resto de los habitantes del emirato. Se basa en elites dominantes reducidas, ligadas a las compañías multinacionales y países centrales; la actividad petrolera está protegida por poderosas estructuras militarizadas.

**D. Escenario Mixturado.** Es un híbrido de los tres escenarios anteriores. Derivado de las pujas de intereses donde la fragmentación se organiza y convive mediante repartos transitorios de la renta petrolera y el poder, de una manera más o menos acordada. Una situación intermedia basada en ordenamientos parciales y planificación fragmentada. Alterna dimensiones democráticas con instancias autoritarias represivas.

### Reflexiones finales

El desarrollo de un territorio es un proceso en el que intervienen no sólo aspectos de carácter cuantitativo, como el crecimiento de las actividades económicas, sino además transformaciones cualitativas tendientes a mejorar la calidad de vida de la sociedad. La herramienta que brinda la posibilidad de diseñar y poner en marcha un proyecto de desarrollo es la planificación.<sup>10</sup>

En el contexto que se ha intentado describir en el presente trabajo, Neuquén se encuentra ante el desafío de diagramar instrumentos que trasciendan el corto plazo, de manera de lograr beneficios tanto para quienes hoy habitan el territorio, como para las generaciones futuras.

Las acciones a planificar apuntan a lo económico, aunque también corresponde tener en cuenta el aspecto social, el equilibrio territorial, el cuidado del medioambiente, el fortalecimiento de las instituciones y los denominados “intangibles”, es decir las cualidades y competencias de las personas y de las organizaciones.

En el plano **económico**, la dotación de recursos ha ido conformando una matriz productiva centrada en torno al sector extractivo. De todas maneras, existen rubros que ofrecen potencialidades para avanzar en la diversificación. Para lograrlo, es posible canalizar porciones de la renta de los hidrocarburos al estímulo de encadenamientos que agreguen valor en cada etapa y generen fuentes de trabajo genuinas. El impulso al turismo, la agroindustria y otras actividades requiere incentivos, acompañamiento y el respaldo de un sistema que promueva la innovación y la difusión del conocimiento.

En la dimensión **social**, la influencia de la actividad hidrocarburífera en la economía provincial impacta sensiblemente en la sociedad, en cuanto a desigualdades salariales, distorsiones en el costo de vida, deserción escolar, entre otras consecuencias. Aquí surge la necesidad de profundizar los esfuerzos no sólo para cubrir las necesidades básicas en cuanto a Vivienda, Educación, Salud, sino además para implementar capacitaciones con orientación productiva, así como extender el deporte, la recreación, el arte y la cultura, como redes de contención e integración para la niñez y la adolescencia. Por otra parte, el apoyo a PyMES y a organizaciones basadas en relaciones asociativas, nucleadas en el sector de la Economía Social y Solidaria, sin duda aportará a la trayectoria del desarrollo.

Desde el punto de vista **territorial**, la expectativa es superar los desequilibrios, de manera de armonizar las distintas zonas con mejoras en la conectividad, las telecomunicaciones y con posibilidades laborales que atenúen las migraciones y el despoblamiento de las regiones más postergadas.

---

10 Giuliani A., “Planificar, una ventana al futuro”, en Suplemento “Energía” del Diario *Río Negro*, 9 de mayo de 2015.

En cuanto a lo **ambiental**, el objetivo incluye el manejo racional de los recursos, que controle el impacto de las actividades económicas y minimice el daño en el territorio.

La calidad de las **instituciones** comprende la consolidación de la democracia a través de la división de poderes, la gestión eficiente de los recursos públicos y la necesaria coordinación de políticas entre los niveles de gobierno.

Neuquén tiene la oportunidad histórica de incorporar una propuesta de desarrollo integral de mediano y largo plazo, que actúe como guía de las acciones inmediatas. Se trata de articular el presente con el futuro, utilizando la planificación como herramienta orientadora.

## Bibliografía

Di Svrojavacca N. (2013)., “*Shale oil y shale gas* en Argentina. Situación actual y prospectiva”, Documento de Trabajo de la Fundación Bariloche.

Ferrante S. y Giuliani A. (2014) “Hidrocarburos no convencionales en Vaca Muerta (Neuquén). ¿Recursos estratégicos para el autoabastecimiento energético en la Argentina del siglo XXI?”, Revista Estado y Políticas Públicas N°3 - Año 2 – octubre de 2014, Flacso Argentina. On-line: [http://politicaspublicas.flacso.org.ar/revista/numero-3\\_10](http://politicaspublicas.flacso.org.ar/revista/numero-3_10)

Giuliani A. (2013), *Gas y Petróleo en la economía de la provincia de Neuquén*, Neuquén, Educo.

Giuliani A (2015)., “Planificar, una ventana al futuro”, en Suplemento “Energía” del Diario *Río Negro*, 9 de mayo de 2015

Giuliani A. (2015), La explotación de Vaca Muerta y su impacto en el territorio, presentado en las V Jornadas de la Industria y los Servicios, Buenos Aires, agosto de 2015.

Giuliani A. y Martínez Guarino R, “Cuatro escenarios para Vaca Muerta”, en Suplemento “Energía” del Diario *Río Negro*, 13 de junio de 2015.

Giuliani A., Fernández N., Hollmann A. y Ricotta N. (2014), “La explotación de Vaca Muerta y su impacto en la Provincia de Neuquén”, presentado en las V Jornadas Patagónicas de Investigación en Ciencias Económicas, Comodoro Rivadavia, septiembre de 2014.

Giuliani A., Fernández N., Ricotta N (2014)., “Transformaciones territoriales en el marco de la explotación no convencional en Vaca Muerta. El caso de Añelo”, presentado en las VI Jornadas de Historia de la Patagonia, Cipolletti, noviembre de 2014.

Informe anual de Producción no Convencional de Petróleo y Gas (2014), Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos del Ministerio de Energía de la Provincia de Neuquén.

Informe de YPF: “3 años de gestión”, on line: <http://www.ypf.com/YPFHoy/YPFSalaPrensa/Lists/ComunicadosDePrensa/33-YPF-tres-anos-de-gestion.pdf>

Riavitz L., Zambon H. y Giuliani A. (2015), “Matriz energética y restricción externa”, *Cuadernos de Investigación*, Revista de la Facultad de Economía y Administración de la Universidad Nacional del Comahue, en prensa.

## Sitios web:

Dirección Provincial de Estadística y Censos – Provincia de Neuquén: <http://www.estadisticaneuquen.gov.ar/DatosCenso2010.html>

Energy Information Administration: <http://www.eia.doe.gov>

INDEC: [www.indec.mecon.ar](http://www.indec.mecon.ar)

Ministerio de Economía y Obras Públicas de Neuquén: [www.haciendanqn.gov.ar](http://www.haciendanqn.gov.ar)

Observatorio Petrolero Sur: <http://www.opsur.org.ar/blog>

Secretaría de Energía de la Nación: [www.energia.gov.ar](http://www.energia.gov.ar)

Subsecretaría de Minería e Hidrocarburos de la Provincia de Neuquén - [www.energianeuquen.gov.ar](http://www.energianeuquen.gov.ar)

Suplemento “Energía”, Diario *Río Negro* <http://www.rionegro.com.ar/diario/energia.aspx>

# **Las especificidades del desarrollo territorial en países periféricos: el caso del Sistema Productivo Local basado en la industrialización de oleaginosas en el sur provincia de Córdoba.**

Valinotti María Florencia. 32471009. CONICET/UNVM/UNRC.

florvalinotti@hotmail.com

Eje temático: Desarrollo, Territorio y Regionalización

## **Resumen**

El trabajo tiene como objetivo describir las características de un sistema productivo local considerando las interacciones meso-regionales, macro-nacionales y globales del mismo, analizando las condicionalidades que estas interacciones le imprimen. Para ello se realiza una descripción de las principales perspectivas teóricas que explican el desarrollo económico territorial, como los distritos industriales, clusters y sistemas productivos locales. Luego pasa revista sobre las principales críticas y debilidades del mismo, considerando enfoques de la CEPAL/ILPES y los enfoques sobre el desarrollo local en Argentina. Se concluye que el sistema productivo local constituye un sistema heterogéneo con actores de diferente tamaño y peso, siendo notable la estructura asimétrica del mismo. Pese a la relevancia de un actor principal el sistema posee una economía condicionada y vulnerable las dinámicas globales en la que se inserta.

623

## **Introducción:**

En las últimas décadas el complejo oleaginoso sojero argentino se ha consolidado como el principal sector exportador de la Argentina lo que explica el tipo y el ritmo del crecimiento económico del país, fuertemente influenciado por la variabilidad de las cotizaciones internacionales del grano.

El complejo se caracteriza por el aumento de la escala de producción, la concentración y la internacionalización de los mercados e impacta de manera diferencial en los territorios siendo su nueva expresión la incorporación subsidiaria de territorios antes considerados no aptos agrónomicamente como el Norte Argentino, a la tradicional Pampa Húmeda.

Como parte de esta región económica la provincia de Córdoba – a excepción del departamento capital- se caracteriza por tener una base económica primaria con un cierto grado de desarrollo industrial a partir de las materias primas, con preeminencia de pequeñas y medianas empresas y en menor medida unidades agro-industriales de gran envergadura. (Busso, Civitaresi, Geymonat y Roig, 2003). El centro-sur de la provincia identificada como la “región manisera” presenta un importante número de empresas aglomeradas adquiriendo relevancia un complejo agroindustrial formado por una empresa líder en el sector. En particular, las localidades de General Deheza y General Cabrera conforman un sistema productivo local en base a la especialización en la industrialización de oleaginosas, principalmente soja, girasol y maní y en menor medida trigo. Poseen un perfil definido de desarrollo ya que existe una actividad que motoriza el crecimiento económico siendo posible identificar la presencia de tres subsistemas que conforman la base económica local; a saber: un subsistema compuesto por el complejo agro-industrial líder; un subsistema de medianas empresas especializadas en la industrialización de maní y un subsistema institucional de apoyo a la producción. No obstante, lejos de constituir un sistema homogéneo e impermeable el sistema productivo local mantiene múltiples conexiones e interacciones escalares que le imprimen condicionalidades.

El objetivo de este trabajo se centra en describir las características del sistema productivo local considerando las interacciones meso-regionales, macro-nacionales y globales del mismo, analizando las condicionalidades que estas interacciones le imprimen.

El trabajo comienza con una descripción de las principales perspectivas teóricas que explican el desarrollo económico territorial, como los distritos industriales, clusters y sistemas productivos locales. Luego pasa revista sobre las principales críticas y debilidades del mismo, considerando enfoques de la CEPAL/ILPES y los enfoques sobre el desarrollo local en Argentina. Por último, a partir de los desarrollos teóricos anteriores se analizan las características del sistema productivo local.

### **Evolución de las teorías del desarrollo local: distritos industriales, clusters y sistemas productivos locales.**

Las teorías del Desarrollo local se originaron en la década de 1980 en Europa como producto de la crisis del Estado Benefactor y su consecuente retirada de espacios que antes regulaba. El comienzo de la globalización y el paso hacia el Estado neoliberal obligaron a los espacios subnacionales a enfrentar dos grandes transformaciones, a saber: un cambio estructural (Albuquerque;1999) que implicó una transformación tecnológica y organizativa que afectó a las formas de producción, gestión y organización empresarial, como las formas de regulación estatal y un contexto general condicionado por la emergencia de sectores globalizados en la economía internacional que sumado a la desregulación financiera, la apertura externa de las economías y la formación de bloques geoeconómicos configuraron una situación de mayor exigencia en cuanto a la competitividad y la eficiencia productiva.

La revolución tecnológica, principalmente en el plano informacional, el proceso de globalización, como una nueva forma de reproducción del capitalismo a nivel mundial y la flexibilización de la producción, provocaron el paso hacia el modo de acumulación postfordista que inauguró nuevas articulaciones entre las instituciones, la economía y el territorio.

La globalización generó un proceso de internacionalización y diversificación de la demanda que obligó a cambiar la organización de la producción hacia formas más flexibles en los procesos y equipos de trabajo. De esta forma las grandes empresas industriales que producían a gran escala durante el fordismo comienzan a descentralizar los procesos productivos en la búsqueda de aumentar la tasa de ganancia. La división del trabajo, que antes se daba al interior de la unidad productiva, pasa a ser externa a la misma pero interna al territorio. De la misma forma las economías de escala se logran mediante la desintegración productiva hacia el exterior de la industria por ello en este contexto es posible pensar en procesos de articulación flexibles a nivel territorial.

Una de las primeras reflexiones en torno a la dinámica del desarrollo territorial proviene de las experiencias en la “Tercera Italia” que da origen al concepto de *Distrito Industrial*. Retomando los estudios que hiciera Alfred Marshall sobre la industria británica, Bacattini considera que son dos las condiciones para la formación de distritos industriales, a saber: las condiciones <locales de oferta> (Bacattini; 2004:19) que se relacionan con la existencia de una complejidad cultural hecha de valores, instituciones, conocimientos, entre otros; una estructura productiva formada por pequeñas empresas y una estructura crediticia dispuesta a financiar emprendimientos innovadores (Bacattini; 2004:19). En segundo lugar considera las condiciones <generales de demanda> que se vinculan con los nuevos estándares de vida de los sectores medios que demandan productos diferenciados y personalizados. (Bacattini; 2004:19). Esto permite la formación de sistemas de producción flexibles y especializados caracterizados por la aglomeración de pequeñas y medianas empresas que externalizan procesos a nivel empresa pero internalizan a nivel territorial mediante



relaciones de cooperación. Es aquí en donde cobra importancia las condiciones locales de la oferta en tanto la cultura cívica establece relaciones de reciprocidad y confianza que permite la cooperación entre los distintos actores locales.

El tipo de organización social existente diferencia a los distritos industriales de otros tipos de aglomeración ya que allí donde la estructura productiva se encuentre polarizada debido a la existencia de pequeñas firmas dominadas por grandes empresas “se genera una estructura social heterogénea y una cultura caracterizada por esquemas clasistas” (Ferraro; 2003, p. 05) lo que atenta contra las relaciones de reciprocidad y cooperación característica de los distritos.

Los distritos industriales están delimitados geográficamente a partir de una construcción histórica particular, donde se encuentran aglomeradas pequeñas y medianas empresas que desarrollan relaciones simétricas, realizando una división social del trabajo intra-territorial. Esto último permite una especialización de la producción en fases de modo que todos los procesos y servicios elaborados hacia adelante y hacia atrás en la cadena de valor se producen en el territorio. De esta forma se generan relaciones de competencia entre las empresas que están en la misma fase productiva como también cooperación. Estas características permiten la formación de una fuerza de trabajo especializado y flexible capaz de trasladarse de una empresa a otra que se complementa con la existencia de una identidad local que hace suyo el producto. Además resulta fundamental la existencia de una importante “densidad institucional” que promueva relaciones de competencia-cooperación entre los distintos agentes locales. Los distritos industriales constituyen “un todo económico social” (Fernández, Vigil, Amín, 2008, p.22) en donde se entrelazan las esferas sociales, económicas e institucionales “y sobre los que se configuran sistemas productivos definidos geográficamente, compuesto por un gran número de empresas que se ocupan de diversas fases y formas en la elaboración de un producto homogéneo” (Fernández, *et al*, 2008, p.22).

625

Esta corriente es enriquecida luego con aportes provenientes del institucionalismo económico y sociológico como por la corriente evolucionista neoschumpeteriana, incorporando nuevos supuestos que refieren en primer lugar a la naturaleza específica (organizacional) condicionada por la trayectoria de los distritos industriales y en segundo lugar al considerar el papel estratégico de la innovación, el conocimiento y los aprendizajes colectivos.

Los aportes provenientes de la perspectiva neoschumpeteriana resaltan el cambio tecnológico y la innovación como la fuente del crecimiento económico. A diferencia de los economistas neoclásicos, se sostiene que el conocimiento tecnológico es tácito –no codificable en instrucciones-, específico -a las firmas procesos y productos- y acumulativo (Ferraro, 2003) lo que implica importantes dificultades de transabilidad. El núcleo de la innovación se encuentra en las firmas, lo que desplaza la idea de la “innovación individual” para ubicarla dentro de “una organización con reglas, estructuras, estrategias y personas específicas” (Ferraro, 2003, p.08) caracterizada por las interacciones que establece con su entorno inmediato (competidores, proveedores, universidades, institutos de I&D). Al ser producto de procesos interactivos, las innovaciones adquieren una marcada dimensión espacial que será de distintas escalas (local, regional, nacional o global) dependiendo del régimen tecnológico predominante y de los actores que participen. El concepto que introduce este enfoque refiere a los “sistemas de innovación” que dependiendo de las características interactivas particulares será un sistema de innovación local, regional, sectorial o supranacional.

Por su parte, la perspectiva institucionalista, pone el acento en cómo las normas sociales, expresadas en instituciones locales y nacionales, condicionan la conducta individual y las reacciones frente al cambio. Las instituciones son un conjunto de normas, reglas, supuestos y rutinas que regulan la interacción entre individuos y grupos, estableciendo un marco propicio para determinadas conductas. Complementando la perspectiva de los distritos industriales y la neoschumpeteriana, se considera que las instituciones pueden establecer un marco favorable para la cooperación entre

los distintos actores del territorio y mediante la regulación de las interacciones intervenir en los procesos de innovación. La confianza permite la transmisión del conocimiento tácito y la reducción de la incertidumbre sobre la conducta de otros agentes mediante la transferencia de información. Con todo, se sostiene la importancia de las reglas y tradiciones compartidas para explicar el comportamiento socio-económico de un territorio específico.

La escuela anglosajona trabaja con el concepto de *Cluster* que es introducido por Michel Porter (Jimenez, 2002,p.07) para explicar las ventajas competitivas de las regiones. En los clusters las industrias competitivas están usualmente vinculadas a través de relaciones horizontales (clientes comunes, tecnología, servicios de apoyo) y en muchas ocasiones están localizados en una sola ciudad o región, lo cual remite al concepto de ventajas competitivas locales. Pero lo que distingue el concepto de Cluster es que en ellos los encadenamientos productivos se realizan desde la posición dominante de una actividad con lo que la organización socio-territorial difiere del distrito industrial marshaliano (pequeñas y medianas empresas articuladas a través de relaciones de competencia-cooperación) para dar lugar a una organización que contempla importantes asimetrías entre los eslabones de la cadena productiva.

La presencia de los que Porter denominó “Diamante de Factores” tiene un carácter estratégico a la hora de generar ambientes fértiles para la competitividad adquiriendo una marcada territorialidad en tanto las ventajas que estas generan tienen una íntima relación con el espacio geográfico en que se encuentran. Siguiendo a Porter (1994) Cluster es entonces “*un grupo de empresas interconectadas y de instituciones asociadas, ligadas por intereses comunes y complementarios geográficamente próximos*” (en Fernández, et al, 2008, p.26).

Otra perspectiva que parte de la concepción socio-económica del distrito industrial marshaliano es la de los *sistemas productivos locales* caracterizados como una “unidad localizada de organización social endógena de los procesos de producción-reproducción de bienes públicos y activos empresariales especializados y específicos, articulada por estructuras en red y configurada por la evolutiva trayectoria histórica de asentamiento de un determinado sector industrial” (Cividanes, 2000, p.03). Para Caravaca (2002) los conceptos de sistemas productivos locales y medios o entornos innovadores aluden a “territorios con una organización (económica + sociocultural) y un dinamismo interno particularmente adecuados para generar un elevado volumen de externalidades positivas para el conjunto de empresas allí localizadas” (Caravaca, 2002, p.17). Para Diez (2013) en los países desarrollados los sistemas productivos locales poseen características particulares que permiten caracterizarlos como sistemas donde “se producen uno o varios productos diferenciados, donde el precio no es el principal elemento de competencia, (...) las empresas conforman redes de producción que les permiten explotar las economías de escala y alcance generando verdaderas cadenas de valor con numerosos eslabones en el nivel local” (Diez, 2003,p. 99). Aquí la innovación tecnológica constituye un factor primordial en cuanto a la capacidad competitiva de las empresas. Existe una fuerte integración entre las compañías y las instituciones del medio y un fuerte enraizamiento en el territorio. (Diez, 2013).

Considerando los elementos estructurales de los sistemas productivos locales Cividanes Hernández (2000) los caracteriza por la presencia de *unidades productivas especializadas*, que descentralizan los procesos productivos hacia el exterior de la empresa pero al interior del territorio. Esto genera la necesidad de *estructuras en forma de red* que coordinen y establezcan los términos de las relaciones interempresariales en pos de la competitividad del conjunto. La concentración espacial de los procesos de descentralización productiva crea un *mercado de trabajo local* ya que en su mayoría las personas económicamente activas trabajan en el mismo lugar en que residen y por último las actividades productivas especializadas son reguladas por *mecanismos de coordinación extramercado* que comprenden los acuerdos de concertación interempresariales y los de cooperación comunitaria. Estos últimos se dividen en aquellos que tienen carácter social, como

“los vínculos familiares, étnicos, religiosos, patrimoniales o políticos existente entre los distintos agentes económicos” (Cividanes, 2000,p.08) y los de naturaleza institucional que promueven la cooperación y la formación de consensos sobre los objetivos estratégicos a largo plazo de una comunidad. (Cividanes, 2000).

Los sistemas productivos locales se asocian entonces con lo pequeño, por la capacidad de adaptación y flexibilidad de las pymes, con lo cercano, por las relaciones de reciprocidad y confianza que es posible establecer y por lo intenso, dado por la densidad de empresas que lo componen. (Donadoni, 2006).

### **Reflexiones críticas sobre los conceptos de Distritos Industriales y Clusters.**

La emergencia de un nuevo paradigma tecnológico y la intensa reestructuración de los sistemas productivos en los países centrales generaron nuevas dinámicas territoriales que sumado a las transformaciones locales – creciente desregulación de las economías, y progresiva inserción externa mediante la promoción de exportaciones- iniciaron nuevas reflexiones sobre los límites-posibilidades del desarrollo territorial. En el ámbito latinoamericano las reflexiones más importantes sobre el desarrollo local provienen de la CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) y del ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social). En este contexto durante la década de 1980 se produce una inflexión conceptual que refiere de manera directa a la forma de interpretar las transformaciones que vivía América Latina en ese momento. Una corriente denominada “contestaria” plantea los límites de la planificación para el desarrollo en el marco de las características del modelo de acumulación capitalista. Sostiene que las desigualdades regionales son inherentes al modo de acumulación capitalista por lo tanto es necesario pensar en alternativas de carácter estructural. Los principales representantes de esta perspectiva de análisis (De Matto; Coraggio) sostienen tres premisas principales; a saber: que las estrategias empresariales de valorización del capital tienden a generar procesos de desarraigo territorial ya que los procesos de expansión requieren superar cualquier barrera espacial; que en América Latina la modernización se llevó adelante de manera fragmentada y que la creciente heterogeneidad derivada de la revolución científico-tecnológica intensifica esta característica; por último que “las dinámicas territoriales desiguales tiene una estrecha relación con el rol de las estructuras de clases sociales y de intereses de grupos las que fueron determinando históricamente una forma dominante de organización socio-espacial” (Riffo,2013,p.25)

627

La segunda corriente denominada “regional-participativa” (Boisier, Stohr) va a poner el acento en el fortalecimiento, la organización de las regiones, la identidad territorial y el poder político como principal estrategia para aprovechar las ventajas del nuevo escenario. Adquiere particular importancia la reconfiguración de las relaciones político-institucionales entre el Estado y las regiones, siendo la descentralización una herramienta fundamental para facilitar la transformación de las regiones en sujetos socio-políticos.

En Argentina Victor Fernandez y José Ignacio Vigil (2008) sostienen que desde mediados de las década de 1990 el enfoque de Cluster se vuelve hegemónico como categoría central del desarrollo regional y local a partir de la configuración de una “nueva ortodoxia regionalista” (Fernandez, *et al*, 2008, p.19) impartida por los grandes centros intelectuales del Norte, y por la promoción de este enfoque que hacen los organismos internacionales como el BID, BM, entre otros. En América Latina se ha realizado un aplicación acrítica de estos supuestos sin considerar que constituyen realidades económico-sociales disimiles y que la propia teoría contiene fallas internas que hasta le impiden explicar los procesos que le dieron origen en Europa.

Es así que resulta necesario identificar las “fallas de origen” (Fernández y Vigil;2007,p.05) del enfoque hegemónico del desarrollo territorial que podemos agrupar en tres categorías. La primera refiere a la utilización de “fuzzy concept” (Fernández y Vigil; 2007,p.05) que impiden la operacionalización de conceptos, principalmente por la escasa referencia a las categorías que permiten delimitar geográficamente un cluster, como también sus elementos constitutivos. En segundo lugar la tendencia a la eliminación de las instancias meso y macroregionales en que se insertan los territorios ya que se concentra en el “examen del inside de las aglomeraciones productivas” (Fernández y Vigil;2007, p.06). Una contribución importante es aquella que relaciona los clusters con las Cadenas de Valor Global introduciendo nuevas variables que refieren a las posibilidades y condicionamientos derivados de las estructuras de poder y gobernanza propias de las cadenas de valor globales, en donde las “funciones y capacidades de generación de valor estratégicas (centralmente localizadas alrededor del diseño y el marketing) aparecen por lo general controladas fuera del territorio y asimétricamente distribuidas” (Fernández y Vigil,2007,p.06). No obstante este enfoque deja de lado los niveles meso-regional y macro-nacional concentrándose sólo en la conexión local-global. Por último existe un “imaginario” que concibe el cluster como una unidad autosuficiente y armónica que puede ser potenciada por la cooperación público-privada, no considerando las heterogeneidades de los actores, de las formas de organización que surgen de ellos, y de la dinámica inherentemente conflictiva de los procesos de construcción de poder local.

El primer paso es poner los clusters en contexto lo que implica considerar las interacciones multiescalares debido a la inserción de los mismos en “sistemas económicos, redes y flujos más amplios” (Fernandez y Vigil,2007, p.14) donde instancias globales, regionales y nacionales se interpenetran. Esto permite el análisis de las posibilidades o limitaciones que ofrecen las estructuras de gobernanza de las Cadenas de Valor Global, pero además obliga a considerar los sistemas económicos nacionales y regionales en los que los cluster se insertan.

628

En cuanto al inside de los cluster el análisis debe considerarlos como instancias penetrables, condicionadas y vulnerables a los cambios en los niveles meso y macro. Dicha vulnerabilidad puede verse atenuada por las distintas formas de organización institucional con la que los cluster enfrentan y reaccionan a los cambios. Las cambiantes formas de inserción externa como la específica dinámica interna hacen de los clusters sistemas heterogéneos “con articulaciones económico-sociales asimétricas, en la que determinados actores –incluso de base externa– asumen posiciones de comando en la estructura económico-productiva interna, pero con enlaces privilegiados a su vez a las redes multiescalares que operan fuera del propio sistema de producción local” (Fernandez y Vigil, 2007,p.16).

De de este modo los sistemas productivos locales serían analizados a partir de la “multiescalari- dad interpenetrada” considerándolos atravesados por las instancias globales, macro-nacionales y meso-regionales lo que explicaría de manera más acabada las trayectorias productivas específicas como las distintas formas de reaccionar ante los cambios producidos por las distintas escalas.

### **La experiencia de desarrollo económico territorial de General Deheza-General Cabrera**

Las ciudades de General Deheza y General Cabrera están localizadas en el centro sur de la provincia de Córdoba; pertenecen al departamento Juárez Celman y se encuentran a 220 kilómetros de distancia de Córdoba capital. Ambas localidades surgen producto de la expansión del ferrocarril (1874) lo que permitiría la llegada y el establecimiento de inmigrantes en el marco de la ley de colonización agrícola. En el año 1893 con motivo de hacer efectiva dicha ley, el gerente del Banco Agrícola Comercial del Rio de la Plata solicita al Ministerio de Hacienda la aprobación necesaria para establecer allí dos colonias. Así son aprobados los planos dando origen a las colonias “Gene-

ral Cabrera” y “La Agrícola”, que años más tarde mediante decreto provincial, pasará a llamarse “General Deheza”. La población en sus orígenes tiene un importante componente inmigratorio, principalmente italiano (región del Piamonte y La Marque) y en menor medida español.

En esta época, como en toda la Pampa Húmeda, las principales actividades económicas eran las agrícolas-ganaderas. Cabe destacar que los colonos que se radicaron entre la fines del siglo XIX y principios del XX se encontraron con una tierra inhóspita en la inmensidad de la llanura, de modo que las condiciones de vida fueron muy duras, debiendo “partir de la nada” (Cóser,03,p.2010).

Durante las primeras décadas del siglo XX las actividades productivas se concentraban en la siembra de cereales (trigo, lino, maíz, alfalfa) y la actividad ganadera orientada a la explotación tamborera. La creación de las primeras empresas agro-industriales en la década de 1950 transformará de manera progresiva la fisonomía urbana, realizando un lento pero progresivo pasaje poblacional de la zona rural a la urbana. (Cóser, 2010, p.336) .En el plano productivo la actividad láctea entra en un período de crisis, que lleva finalmente a abandonarla y a reorientar la producción agrícola hacia los cereales y oleaginosas, reemplazando el lino por el maní y el girasol. Estos cultivos serán de vital importancia para las colonias en tanto permitirán el desarrollo de industrias procesadoras de materias primas que transformaran de manera radical el perfil productivo; conformando ciudades con un claro perfil agro-industrial.

En consonancia con las características que asume el complejo oleaginoso sojero argentino desde mediados de la década de 1970, esto es, aumento de la escala, concentración e internacionalización de los mercados, las empresas localizadas en estas dos ciudades siguen la misma trayectoria del sector, en particular una de ellas localizada en General Deheza. Los cambios en la estructura agraria son fuertemente impulsados por la industria aceitera local necesitada de materias primas frente a un mercado internacional en expansión. Por ello se realizan innovaciones organizacionales como la modalidad de agricultura por contrato, que conecta a la industria procesadora con los productores primarios mediante diversas formas como el asesoramiento técnico, la provisión de insumos, entre otros y cuya finalidad es asegurarse el abastecimiento de materia prima frente a la competencia de otras empresas. Sumado a esto la apertura de la economía iniciada a mediados de la década de 1970 permite la incorporación de tecnología de punta, principalmente el método de extracción por solvente, que posibilita obtener mayores volúmenes de aceite por semilla como así también procesar al mismo tiempo distintos tipos de granos, aumentando considerablemente la escala de producción. Con esta finalidad la empresa desarrolla una estrategia de adquisición y construcción de nuevas plantas al exterior del territorio originario, tanto en la provincia de Córdoba como fuera de ella. En 1985 adquiere en sociedad con Burge. S.A. “Terminal 6” en el puerto de Rosario, constituyendo en la actualidad el complejo agroindustrial exportador más importante de América Latina. Allí tiene lugar la molienda de la soja, producción de biodiesel y glicerina refinada. A mediados de la década de 1990 adquiere la concesión del ex-ferrocarril Mitre, lo que constituye una inversión central en términos de innovaciones logísticas ya que le permite conectar las distintas instalaciones de almacenaje que posee distribuidas en distintos puntos claves de producción de materias primas con las plantas industriales y el puerto. Las innovaciones en el plano organizativo, logístico y en escala de producción permitieron que la empresa participe en toda la cadena de valor de las oleaginosas desde la siembra, el acopio, la industrialización, la comercialización y la exportación.

En cuanto a la industrialización del maní, las ciudades son pioneras en el país siendo la primera empresa seleccionadora de General Deheza, creada a principios de la década de 1970 contabilizando en la actualidad 7 (siete) de las 19 empresas que conforman el cluster del maní en el país.

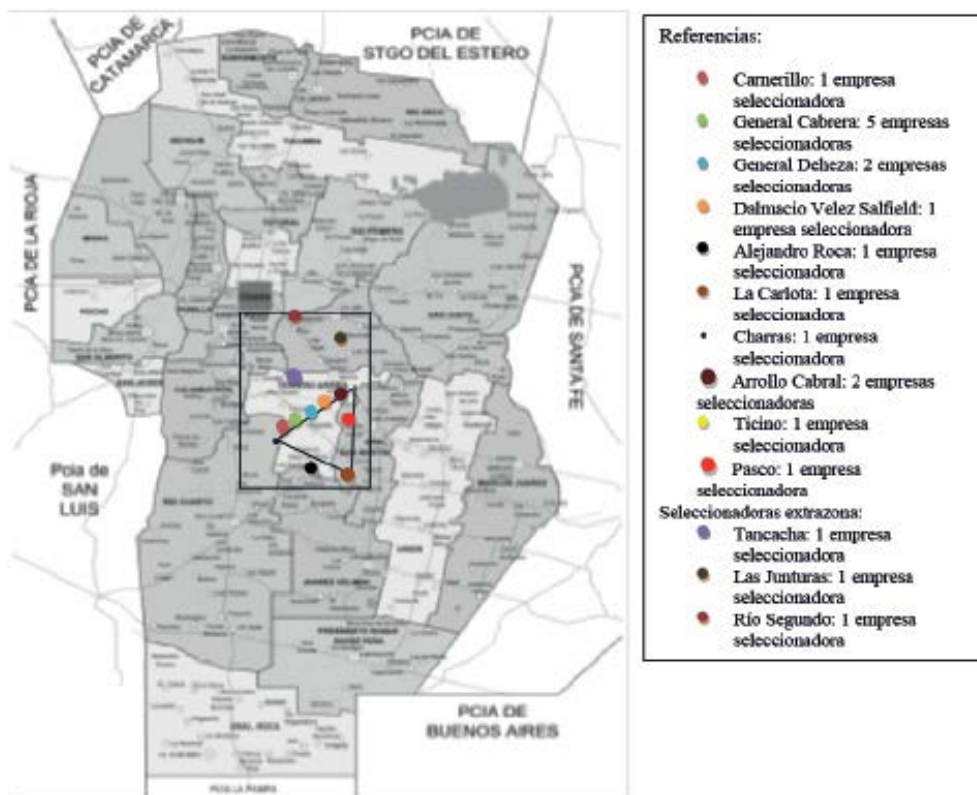
General Cabrera y General Deheza son territorios productivos especializados en la industrialización de oleaginosas, principalmente soja, girasol y maní y en menor medida trigo. Poseen un perfil

definido de desarrollo ya que existe una actividad que motoriza el crecimiento económico. Las ciudades se caracterizan por existencia de industrias aglomeradas que le imprimen una dinámica particular de desarrollo. El sector agro-industrial es el principal actor económico local que podemos describir de la siguiente forma:

- Un complejo agroindustrial formado por una empresa líder (AGD) que industrializa maní, soja y girasol. Posee una integración vertical y horizontal. La empresa en sí constituye un complejo debido al control que posee en todas las fases de la producción, tanto en el territorio como fuera de él. La producción se destina al mercado interno e internacional.
- Un molino harinero cuya producción se destina al mercado interno.
- Siete empresas seleccionadoras de maní. En los últimos años generaron un proceso de eslabonamiento hacia atrás convirtiéndose en las principales productoras de la oleaginosa. La producción se destina casi en su totalidad al mercado externo.

Cabe resaltar que el maní constituye una producción regional que se concentra en su totalidad en la provincia de Córdoba; y que de las dieciséis empresas seleccionadoras que se reparten en el triángulo que forman las ciudades de Río Cuarto, Villa María, La Carlota, siete están localizadas en General Deheza y General Cabrera; además dos de las restantes empresas que se encuentran en las localidades de Alejandro Roca y Carnerillo son de capitales provenientes de General Deheza y General Cabrera respectivamente.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia

A su vez, existen una serie de instituciones de apoyo a la producción que dada la interrelación entre producción primaria-industrialización aportan hacia el beneficio del conjunto.

<b>Instituciones de apoyo a la producción</b>
INTA General Cabrera
Cámara Argentina del Maní
Fundación Maní Argentino
Fundación Multiplicar
Asociación Empresarial General Deheza

En función de la descripción anterior consideraremos las localidades de General Cabrera y General Deheza como un sistema productivo local identificando la presencia de tres subsistemas que conforman la base económica local; a saber: un subsistema compuesto por el complejo agro-industrial AGD; un subsistema de medianas empresas especializadas en la industrialización de maní y un subsistema institucional de apoyo a la producción. A continuación describiremos brevemente las múltiples conexiones e interacciones escalares que le imprimen condicionalidades al sistema productivo local.

Considerando la *estructura económica nacional* en donde el sistema productivo local se inserta y en función de la producción en la que el territorio se especializa diremos que forma parte del complejo oleaginoso argentino que constituye el principal sector exportador del país, y que en las últimas décadas fue protagonista de un proceso de incorporación de innovaciones tecnológicas y organizacionales a la producción aumentando considerablemente la productividad.

631

Dentro del complejo la soja es la oleaginosa que adquiere mayor importancia en tanto en la actualidad el cultivo ocupa más del 60% del total del área sembrada del país. (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2011) y explica el 84% de la producción total de aceites, seguida desde lejos (15%) por el girasol mientras que el resto de los aceites como el de lino, maíz, oliva, algodón y maní tienen una participación marginal.

El surgimiento de nuevos actores económicos como los “pools de siembra” y los “fondos de inversión agrícola” sumado a los agentes comercializadores y la industria agro-alimentaria generaron un proceso de concentración de la producción, comercialización e industrialización, lo que explica que pese a que existen 73.000 productores de soja, sólo el 6% explica el 54% de la producción. (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas; 2011). Las principales firmas exportadoras son las mismas que industrializan el grano, aunque existen diferencias de concentración dependiendo se trate de grano, aceite o harina de soja. Así Cargill ha sido la principal exportadora de granos desde 2001; seguida por ocho empresas que aparecen con principales exportadoras (Noble Argentina, A.D.M Argentina; Bunge Argentina, Dreyfus, Toepfer, Nidera y A.C.A.). En cuanto a la harina de soja y el aceite la concentración es mayor ya que ocho empresas lideran el sector; Cargill, Bunge Argentina, A.G.D, Dreyfus, Molinos del Plata, Vicentin, Nidera, A.C.A. De esta forma se conforma un mercado de soja para exportación de carácter oligopsónica con predominancia de capitales extranjeros. (Giancola, Salvador, Covacevich e Iturrioz, 2009, p.27).

En relación a la *estructura económica regional* en la que el sistema productivo local se inserta el maní, de manera similar al complejo sojero, posee una estructura oligopsónica ya que el 98% de la producción está concentrada en un pequeño número de empresas procesadoras (15) integradas verticalmente que, mediante establecimientos agropecuarios propios, arrendados y/o mediante contratos de entrega de cultivos monopolizan la siembra, industrialización y comercialización

del producto. La siembra se concentra en un 98% en la provincia de Córdoba. (Busso, *et al*, 2003)

En cuanto a las *interacciones globales* el sistema local forma parte de una Cadena de Valor Global (CVG), donde un número reducido de empresas transnacionales monopolizan los desarrollos tecnológicos y la integración vertical del comercio mundial de la actividad. Esto le imprime limitaciones dadas por el control que estas empresas tienen de áreas estratégicas de la cadena.

La CVG de la soja inicia con una oferta de insumos industriales que comprende desde las semillas transgénicas, los herbicidas hasta la maquinaria específica; en un segundo momento le sigue la siembra, luego la primera fase de industrialización con la producción de aceites y pellets; en una segunda fase parte de los aceites se destinan a la producción de biodiesel y alimentos (lectinas, refinados, margarinas) mientras que las harinas y pellets se destinan a la producción de alimento para animales. Por último se encuentran los sistemas comerciales diferenciados e integrados y una última fase de transformación productiva. (Bisang, Anlló, Campi y Albornoz, 2009).

Un análisis de la estructura genérica de la CVG de soja ilustrada por Bisang (2009) ubica en la fase de granos a los productores, los productores asociados, y los insumos monopolizados por Monsanto, Singenta y Profertil. En la fase de aceites y pellets aparecen las Grandes Empresas de Molienda de capital local como ACA, FACA, Vicentin, y AGD, que comparte en mercado con Empresas Integradas como Cargill, AGM, Continental, Dreyfus, Glencore, que en algunos casos controlan las actividades de complemento en otros países como la producción intensiva de carnes bovinas y aviar. En la siguiente fase de aceite refinado, lectinas y biodiesel la participación local se va reduciendo, y a excepción del biodiesel los alimentos para ganados y aves, manufacturación de harinas de sojas y otros se destinan en su mayoría al mercado local. En la última fase de industrialización y comercialización con destino a consumo masivo las empresas locales no registran participación.

Dentro de la CVG existen repartos asimétricos de la renta de acuerdo a la posición que cada actor tenga dentro de la misma siendo las más rentables aquellas que se ubican en las últimas fases de industrialización más cercanas al consumo. El complejo oleaginoso sojero argentino se inserta en las primeras etapas productivas de la CVG ya que posee un complejo industrial especializado en la tríada granos-molienda-exportación, que produce en su mayoría aceites, pellets y biocombustibles y en menor medida proteína roja y otros usos industriales. De este modo constituye un “originador de materia prima y/o semielaborados para producciones que se completan en los países de destino” (Bisang *et al.*, 2009, p.243) percibiendo rentas menores dentro de la CVG. En este contexto, y como integrante de las 8 (ocho) industrias dedicadas a la industrialización de la semilla de soja, el complejo industrial AGD, se inserta en las primeras fases de la cadena percibiendo menores rentas y compartiendo con el resto de las empresas el carácter dependiente y subordinado de las empresas multinacionales que monopolizan los extremos de la cadena, esto es, la provisión de insumos y la comercialización.

En cuanto al mercado mundial del maní los precios internacionales se encuentran distorsionados por las políticas de subsidios a la producción primaria aplicados por Estados Unidos y la Unión Europea como por las altas barreras arancelarias y para-arancelarias (elevados criterios de calidad), además de los importantes subsidios destinados a los nuevos desarrollos tecnológicos y bio-tecnológicos (Busso, *et al*, 2003). En este contexto la cotización internacional presenta una alta volatilidad junto con una tendencia a la baja, debido al aumento mundial de la producción y al menor crecimiento del comercio mundial del mismo. Sumado a esto en los últimos años las colocaciones del maní argentino se fueron concentrando en mayor proporción en el mercado de la Unión Europea lo que refuerza el carácter vulnerable del sector.



## Conclusiones:

El análisis del sistema productivo local formado por General Deheza y General Cabrera nos permitió poner en tensión los enfoques teóricos sobre el desarrollo económico territorial. Partiendo de la crítica realizada a las principales perspectivas teóricas provenientes de los países desarrollados se analizaron las interacciones escalares meso y macro regionales como las condicionalidades globales.

En la escala meso y macro nacional el sistema productivo se inserta en estructuras oligopsonicas con predominancia de capitales extranjeros principalmente en el caso de la soja y sus derivados. Además mientras para la provincia ambos sectores son importantes como fuentes generadores de divisas, en términos nacionales la exportación del maní es marginal adquiriendo mayor importancia la exportación de soja y sus derivados. Sumado a esto la progresiva expansión del cultivo de soja influyó de manera negativa en la producción del maní que en términos generales presenta una tendencia hacia la baja.

En cuanto a las interacciones globales como parte del complejo oleaginoso sojero argentino el complejo agro-industrial AGD se inserta en la CVG en las primeras fases de la cadena percibiendo menores rentas y compartiendo con el resto de las empresas el carácter dependiente y subordinado de las empresas multinacionales que monopolizan los extremos de la cadena, esto es, la provisión de insumos y la comercialización. En cuanto al mercado mundial del maní los precios internacionales se encuentran distorsionados por las políticas de subsidios a la producción primaria aplicados por Estados Unidos y la Unión Europea, las altas barreras arancelarias y para-arancelarias y los subsidios destinados a los nuevos desarrollos tecnológicos y bio-tecnológicos.

En lo referente al *inside* del sistema productivo local constituye un sistema heterogéneo con actores de diferente tamaño y peso, siendo notable la estructura asimétrica del mismo. Es decir que además de la importante concentración de procesos productivos presente en todos los actores económicos la organización socio-territorial contempla importantes asimetrías entre los eslabones de la cadena productiva.

## Bibliografía

- Albuquerque, F. (1999) *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Becattini, G. (2002) *Del distrito industrial marshaliano a la teoría del distrito contemporánea. Una breve reconstrucción crítica*. Revista Investigaciones Regionales. N 1. P 9-32
- Busso, G., Civitaresi, M., Geymonat, A. & Roig, R. (2003) *Situación socio-económica de la producción de maní y derivados en la región centro-sur de Córdoba. Diagnósticos y propuestas de políticas para el fortalecimiento de la cadena*. Instituto Desarrollo Regional. Universidad Nacional de Río Cuarto.
- Bisang, R., Anlló, G., Campi, M. & Alborno, I. (2009) Cadenas de Valor en la Agroindustria en Kosacoff, B. & Mercado, R. (Ed.) *La argentina ante la nueva internacionalización de la producción: crisis y oportunidades*. (PP.218-276). Buenos Aires. CEPAL. PNUD.
- Caravaca, I., González, G., Méndez, R., & Silva, R. (2002). *Innovación y territorio: análisis comparado de sistemas productivos locales en andalucía*. Servicio de Asesoría Técnica y Publicaciones, Junta de Andalucía.
- Coser, Oscar (2010) *Algo más de un siglo*. General Deheza. Municipalidad de General Deheza.
- Cividanes, J. L. (2000). *El territorio como variable económica: el concepto de sistema productivo local*. VII Jornadas de Economía Crítica Área 5. Economía Regional y Territorio.
- Diez, J. I. (2013) *Industria, organización y desarrollo económico en territorios periféricos. El caso Bahía Blanca*. Realidad Económica. N 273. P93-109.
- Donadoni, M (2012) Estrategias de desarrollo local en base a sistemas agro-alimentarios. El caso del complejo cárneo-porcino en las localidades del norte de Córdoba. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de Río Cuarto. Río Cuarto.
- Ferraro, C (2003) *Desarrollo Productivo Local en Argentina*. CEPAL-ONU. Buenos Aires.
- Fernandez V, Ash A, Vigil J (2008) *Repensando el desarrollo regional*. Buenos Aires. Ed. Miño y Dávila.
- Fernández Victor, Vigil José (2007) Clusters y Desarrollo Territorial: Revisión teórica y desafíos metodológicos para América Latina. Revista Economía, Sociedad y Territorio. N 27. México.
- Giancola, I., Salvador, M. L. Covacevich, M. & Iturrioz, G. (2009) Análisis de la cadena de la soja en la argentina. Buenos Aires. INTA.
- Jimenez M, E. (2002) *Nuevos Enfoques teóricos, evolución de las políticas regionales e impacto territorial de la globalización*. Chile. CEPAL.
- Riffo, L. (2013) *50 años del ILPES: evolución de los marcos conceptuales sobre desarrollo territorial*. Chile. Naciones Unidas.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. *Complejo Oleaginoso*. 2011. Buenos Aires. Argentina.
- Recuperado en [http://www.mecon.gob.ar/peconomica/docs/Complejo\\_Oleaginoso.pdf](http://www.mecon.gob.ar/peconomica/docs/Complejo_Oleaginoso.pdf)

# Ponencias

---

Transformaciones urbanas

---

# Configuraciones estratégicas en torno al espacio. Caso: Barrio Güemes y Alberdi.

## **Eliana Isabel Abraham**

Escuela de Ciencias de la Información. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba. Miembro del equipo DERECHO A LA CIUDAD: SIGNIFICADOS Y PRACTICAS EN ESPACIOS PUBLICOS DE CORDOBA DESPUES DE 30 AÑOS DE VIDA DEMOCRATICA.

Elianaabraham9012@gmail.com

## **Ailen Suyai Pereyra**

Doctoranda en Estudios Urbano Regionales la UNC (FFyH- FAUD) y la Bauhaus Universität Weimar de Alemania. Miembro del equipo IDEOLOGIA, PRÁCTICAS SOCIALES Y CONFLICTO (experiencias contemporáneas de /en la ciudad, Córdoba, primera década del siglo XXI). Docente del nivel medio.

ailen\_sp90@hotmail.com

**Eje Temático:** Desarrollo, territorio y regionalización

## **Introducción**

Frente a una creciente mediatización de las sociedades, los procesos de producción y reproducción del capital encuentran en el interior de las ciudades su plataforma de acción y despliegue ideológico. Las fuerzas económicas y políticas –Estado/Mercado- que orientan y organizan el espacio, promueven procesos de transformación urbana. En este sentido el espacio, es considerado como una mercancía/objeto, propicia a revalorizarse, desde una lectura de la configuración del capitalismo en una lógica espacial.

En la ciudad de Córdoba, las transformaciones del espacio se producen en determinados puntos considerados “como marcas de distinción y generadores de renta monopólica a partir de su excepcionalidad, particularidad, originalidad y de sus significados estéticos” (Harvey: 2005,21). Los emprendimientos inmobiliarios operan en zonas de la ciudad tradicionales o peri-centrales con rasgos comunes.

En este marco, este trabajo intentara analizar las distintas configuraciones espaciales en torno a barrios tradicionales: Alberdi y Güemes de la ciudad de Córdoba, focos de intervención, debido a la cercanía al área central y a su valor histórico-arquitectónico. Sin embargo, dentro de estos espacios barriales, emergen colectivos que ponen en discusión la producción de ciudad, alternos al discurso de “revalorización”. En forma de “practicas heterodoxas” se oponen y configuran sentidos diferentes sobre el espacio.

## **Un recorrido por los procesos actuales en las ciudades**

Desde las últimas décadas del siglo pasado, la profundización y consolidación del sistema económico capitalista -potenciado por la globalización-, comenzó a generar una revolución en la concepción de lo urbano, potenciando los procesos de mercantilización del espacio y las relaciones que lo significan. Harvey (2013) explica que la reestructuración de las ciudades y regiones

urbanas contemporáneas puede interpretarse como una salida estructural de las recurrentes crisis capitalistas por sobreacumulación. Por ejemplo, el crecimiento de las edificaciones y los mega-emprendimientos inmobiliarios son una respuesta a las crisis que permite absorber los excedentes de capital producidos, para continuar con la dinámica del capital referido en los distintos momentos históricos. La constante expansión y reestructuración geográfica –compresión espacio/temporales<sup>1</sup> en términos de Harvey (2004)- se inserta, así, “en la perspectiva estructural del sistema capitalista y sus contradicciones inherentes” (Guevara 2012:211).

El desarrollo de las ciudades está ligado a la reproducción del capital por parte de las clases dominantes y de la desposesión por parte de las clases subordinadas (Salguero, 2014), por lo tanto nos referimos a un fenómeno de clase: “la acumulación del excedente social es distribuido desigualmente, y generado por múltiples y convergentes mecanismos de desposesión” (Salguero 2014:115). Como consecuencia *socioespacial*, en las ciudades se gestan procesos que *recicla* y *refuncionalización* bajo el calificativo: “poner en valor” (Mongin, 2006). En este escenario, proponemos mirar las configuraciones espaciales en torno a barrios tradicionales –Alberdi y Güemes- en la ciudad de Córdoba actual.

Sin embargo, en Córdoba las transformaciones actuales en torno al casco céntrico, comenzaron hace más de una década, desde el marco de nuestro equipo de investigación podemos establecer dos cortes temporales: 1-entre los años 2003-2009 materializado en políticas dirigidas a sectores sociales como: la erradicación de las villas miseria, y la proliferación de *countries* y barrios cerrados. 2- a partir del 2009 hasta la actualidad, una etapa caracterizada por la “revalorización, que incorpora nuevos procesos de generación de plusvalor en las zonas previamente “recuperadas”, organizando nuevos campos y actores en conflicto” (Salguero 2014:123).

Lo anterior está relacionado directamente, con la construcción de una imagen de ciudad para el ‘turismo’ y el *paseo*; que a través de acciones de mejoramiento y la recuperación de espacios obsoletos<sup>2</sup> produce dos acciones concretas: la expulsión de los pobres fuera del centro y barrios colindantes y en suma, son acciones al margen de un plan integral para la ciudad, que no tienen en cuenta la totalidad del espacio urbano. La revalorización de los barriales es impuesta estratégicamente por el binomio Estado/Mercado y como respuesta a la misma puede impulsar fenómenos similares al de *gentrificación*<sup>3</sup> y por lo tanto una sociosegregación. Esto significa un aumento de la imposibilidad de interacción interclases que se encuentran en un espacio determinado, dando lugar a la sociosegregación espacial. Este contexto socio-segregados no solo posibilita la incomunicación interclases sino también fuertes distanciamientos en el interior de las mismas (Huergo y Bertone 2014).

A modo de ejemplo del embellecimiento estratégico en nuestro país, podemos mencionar proyectos tales como: Puerto Madero en Buenos Aires, el barrio de San Telmo y La Boca, Palermo y la ciudad de Córdoba no es una excepción: el Barrio Güemes (corredor calle Belgrano y sus alrededores), el Buen Pastor, el Parque de las Tejas, el Río Suquía, la Cervecería Córdoba (ubicado en barrio Alberdi), los complejos de departamentos de barrio General Paz, y, más recientemente, el proyecto de reciclado de la ex-cárcel de Encausados (sin realizar aún) que propone un Centro

1 “Entendida como espacios distantes aproximados a partir de la aceleración del tiempo de rotación del capital. Esta compresión, que se presenta como hegemónica, convive con la multiplicidad de espacios y tiempos que existen en la actualidad” Harvey (2006:21)

2 En desuso y deteriorado. Un espacio considerado ‘peligroso’ que atrae actividades ilegales o clandestinas, bajo el supuesto de amenaza a la tranquilidad barrial.

3 La palabra *gentrificación*, viene del inglés *gentry* significa aburguesamiento— que se produce en los países centrales donde población de bajos ingresos es remplazada en términos de residencia por otra de altos ingresos. Aquí el recambio de población es más bien por negocios de cierto prestigio, como: tiendas, servicios de esparcimiento, culturales y el turismo, (hotelería, gastronomía, coctelería, etc.), generando la llegada de población de ingresos medios y medios altos a partir del desplazamiento de población. (Carrión 2009, en Faraci 2014 inédito).

comercial, cultural y de departamentos. Todas ellas son intervenciones cercanas al centro de la ciudad, barrios pericentrales, o zonas con un alto valor histórico-arquitectónico.

En ese sentido, el espacio se muestra estetizado para y por el consumo de una sociedad del espectáculo<sup>4</sup>. La conceptualización del espacio es construida y resignificada por ciertos actores como: Estado, inversores privados (Edisur, GNI, Regam-Pilay, Proaco y Euromayor), arquitectos o ingenieros con trascendencia social (Miguel Roca, Agostina Gennaro, entre otros). Los mismos son referentes de las representaciones del espacio, entendidas como la unión de las relaciones de reproducción, a la orden que ellas imponen y de ese modo, enlazadas al conocimiento, a los signos, a los códigos que consolidan la estrategia dominante (Lefebvre, 1974).

Para seguir con nuestro análisis, es necesario detenernos en los barrios tradicionales en Córdoba, o los también llamados, barrio-pueblo, son: San Vicente y General Paz hacia el este, Alberdi hacia el oeste concordante con la direccionalidad del valle, Güemes al suroeste y Alta Córdoba al norte más allá del cauce Río Suquía (Faraci 2014). Son considerados “tradicionales” porque fueron localizados en sus comienzos fuera del centro de la ciudad, y nacen con autonomía de la ciudad pero con una fuerte dependencia funcional de su centralidad. Debido a varios factores como la acotada escala general del conjunto urbano y el hecho de que sólo la primera generación de aquellos barrios-pueblos imaginaron funciones centrales alrededor de la plaza barrial, y las posteriores constituyeron meras extensiones suburbanas. Por otra parte, a lo largo del siglo XX y pese a la gran expansión de la ciudad como consecuencia de su transformación en polo industrial y universitario, la centralidad persiste fuertemente anclada a su núcleo original. En este sentido los barrios-pueblos se constituyeron como la periferia moderna y heterogénea del Área Central. Dicha área en principio era antigua y homogénea (Terreno Díaz F., 2011 en Pereyra 2013).

#### *Breve historización del barrio Güemes*

638

Güemes está ubicado en el sudeste del área central, a 200 metros de la misma. Colinda con: el centro, Bella Vista, Observatorio, Nueva Córdoba y Alberdi. Según el censo 2010, viven en Güemes 11000 personas. El espacio barrial se desarrolló a partir de un paraje llamado El Abrojal en el Siglo XIX. Hacia 1864 se creó la Plaza de Carretas, un mercado para comerciantes. Se constituyó como un asentamiento marginal, bohemio, en donde la cultura y vida social de los años '20 se encontraban en el comercio de la Casa de Pepino. Durante la intendencia de Luis Revol a fines de la década de 1880 se realizó sobre la Plaza de las Carretas, un complejo de casas para familias de obreros, dicha obra no fue completada en su totalidad. En la conformación histórica del barrio, nos encontramos con asentamientos informales, el caso de Villa Pocito que fue trasladada en 1996, y Los Mandrakes que aún se encuentran en el extremo sur del barrio.

Recién 100 años más tarde, bajo el mando de un gobierno militar<sup>5</sup> la Municipalidad de Córdoba, decide junto al arquitecto Roca intervenir sobre las ex casas obreras, las refuncionalizaron y convirtieron lo que quedaba de la Plaza y las casas en el “Paseo de las Artes”. Al comienzo sobre la plaza seca, había 60 artesanos aproximadamente. El objetivo, era otorgar un espacio destinado a la expresión de distintas artes y rescatando así para la cultura una serie de antiguas construcciones del siglo pasado. Fue inaugurado de manera simbólica el 7 de julio de 1980, recién el 3 de febrero de 1981 fue abierto al público. Roca buscaba “preservar nuestro pasado, ponerlo en valor y refuncionalizarlo, e integrarlo a una inmediatez con proyección futura” (Bischoff E: 1997:103).

Debido al valor que posee Güemes y la colindancia con el centro, las diferentes administraciones vieron la necesidad de incluirlo en planes, tales como: 1- PLANDEMETS (1980) -Plan de Desarrollo Metropolitano-, 2- PEC (1993-1999) -Plan Estratégico para la ciudad de Córdoba-, 3- PECBa (2003-2006)-El Plan Estratégico Córdoba-;4- “Portal Güemes”, hacia el año 2009<sup>6</sup> y El Plan Di-

4 Espectáculo: relación social entre personas mediatizada por imágenes. Para Debord la sociedad es una inmensa acumulación de espectáculos de *pseudos* representaciones de la verdad.

5 Intendencia del Teniente Gavier Olmedo

6 Se concretó finalmente en marzo del 2011; sus principales actores fueron el Municipio de Córdoba, la Cámara de Turismo -contrató la empresa que ejecutó la obra- y el gobierno de la Provincia;

rector 2008. El Estado Municipal en conjunto con el Provincial buscó, reconstituir el sentido la imagen de Córdoba Patrimonial asociado al pasado colonial y a la recuperación de su identidad en determinadas edificaciones.

En la actualidad el Paseo de las Artes cuenta con más de 600 artesanos organizados en Ferias ubicadas sobre: calle Laprida, Pasaje Revol, Marcelo Torcuato de Alvear y sobre la plaza fundacional. Existen nueve ferias denominadas: “Paseo de las Artes”, “Artistas Plásticos”, “Plantas y Flores”, “Objetos Antiguos”, “Manjares de Laprida”, “Feria de Niños”, “Feria de Libros”, “Artesanos de La Cañada” y “La Ribera”. Las ferias se han convertido en un emblema de barrio Güemes que junto con la oferta comercial atraen los fines de semana entre 7000 y 10000 personas aproximadamente.

El polo comercial generado e incentivado desde la administración municipal<sup>7</sup>, inició una tendencia que desplaza casas de antigüedades, espacios utilizados como estacionamientos, casas en estado de “abandono”, por nuevos actores económicos ocupando estos espacios “vacíos” con la construcción de paseos o galerías comerciales destinados a la gastronomía gourmet e internacional, venta de productos artesanales, coctelería de autor y la venta de indumentaria de marcas como Hijos del Rey, Casta y Hugo Boss. Por ejemplo: hoy en las ex “Tiendas Belgrano” hay un bar que se llama “La esquinita” (Belgrano esquina Achával Rodríguez), se mantiene la fachada de la antigua casa-esquina. El Arrabal, donde se baila tango y milonga en la ciudad hasta ofertas más nuevas como Mercado Central, emprendimientos tales como Dadá Mini (Achával Rodríguez 250), Apartamento (Achával Rodríguez 365), Milk (Laprida 139), Muy Güemes (Fructuoso Rivera 260), Mi Barrio (Achával Rodríguez 244), Fuente del Ángel (Belgrano 731), son representativos de las tendencias antes señaladas.

#### *Breve Historización del barrio Alberdi*

Ubicado al oeste de Córdoba Capital, Alberdi es considerado un barrio-pueblo por la ubicación estratégica en relación al área central de la ciudad<sup>8</sup>. Según el censo del año 2010, el barrio posee una densidad poblacional de unos 30000 habitantes aproximadamente.

Alberdi, conocido originalmente bajo el nombre de Pueblo de la Toma<sup>9</sup>, fue habitado en épocas primigenias por pequeños pueblos independientes. Con la llegada de los nuevos pobladores, españoles migrantes tras la fundación en 1573, comienzan etapas de desalojos forzados de la tierra y su posterior ocupación. El proceso de trazado de la ciudad requirió la utilización del agua, fundamentalmente la construcción de una acequia principal para el riego de las primeras quintas y espacios que se iban configurando.

A fines del S. XIX avanza la urbanización y el crecimiento demográfico en la zona. Estos hechos son propiciados por la utilización del tranvía y la extensión del alumbrado público además de la llegada de inmigrantes europeos al barrio. La creación y concentración de diferentes instituciones en un mismo espacio dan lugar a la conformación y fisonomía particular de barrio Alberdi. La configuración de edificios industriales aparejaría posteriormente la creciente población de trabajadores obreros en el vecindario. En 1912 se funda la “Cervecería Córdoba” teniendo como emblema su chimenea considerada la más alta de la ciudad. Un año después, el barrio recibió el advenimiento de una numerosa población estudiantil y profesionales tras la creación del Hospital Nacional de Clínicas en 1913. De esta manera, Barrio Alberdi se convirtió en un vecindario heterogéneo. En 1930 llegaron las primeras inmigraciones peruanas y bolivianas. Estas comunidades

7 Ramón Mestre 2012-2015 (hijo)

8 Antiguamente, la zona que comprende el área céntrica, Alberdi y Alto Alberdi conformaba el llamado “valle del Suquia”. Este espacio de una diversidad de especies en flora y fauna permitía el desarrollo de actividades agrícolas, caza y pastoreo.

9 En el año 1910 el “Pueblo de la Toma” habitado primigeniamente por comechingones y calchaquíes, cambia su denominación por Alberdi en conmemoración al centenario del natalicio de Juan Bautista Alberdi. Así, fue modificada la apropiación nominal y simbólica del lugar conforme a los lineamientos del Estado moderno en crecimiento.

se instalaron en el espacio barrial enriqueciendo y fortaleciendo las relaciones interculturales ya existentes en el vecindario hasta el día de hoy.

Durante el transcurso de los años 90, surgen dos acontecimientos claves para comprender la situación actual de conflicto de intereses en planificación estratégica del espacio. El 4 de mayo de 1998, los trabajadores de la Cervecería Córdoba tomaron la fábrica en una huelga histórica que duró 105 días. El conflicto se desato producto de la cesación de los puestos y la posesión de las instalaciones de la Cervecería por una empresa extranjera. Actualmente, Euro-mayor, la empresa responsable del emprendimiento “Antigua Cervecería”, se encuentra construyendo en el predio que albergaba a la fábrica un extenso complejo de departamentos. Coincidiendo con el clima neoliberal y la venta de este ícono de la Córdoba industrial, se produce cuatro años después (2002) el cierre del entonces Cine Moderno, el cual en 16 de diciembre de 1997 había sido declarado ‘Patrimonio arquitectónico y urbanístico de la ciudad’. El cierre, demolición y “revalorización” de diferentes espacios históricos en el barrio se acentuaron con la llegada de empresas inmobiliarias como GNI, Regam-Pilay, Proaco y Euromayor que modificaron con sus acciones el paisaje tradicional del barrio<sup>10</sup>.

### **Güemes y Alberdi como “espacios para la representación”**

Concebimos al espacio como una producción social, complejo entramado de múltiples temporalidades y de micro-espacios, asimismo también lugar de fuertes fragmentaciones y contradicciones atravesado por las “fuerzas de la historia”. En este sentido, nos apoyamos en los aportes teóricos de Henri Lefebvre (1974) cuando considera al espacio social “no como actos de la naturaleza más o menos modificada, ni como simples actos de la cultura, sino como productos mismos de la sociedad” (1974:4).

640

En el marco de este evento, intentaremos oponer las categorías de “espacios para la representación” y “representaciones del espacio” analizados por Lefebvre en su trilogía sobre la producción del espacio, poniendo énfasis en la primera de las categorías. Estos “espacios de la representación” se encuentran poblados “de objetos, de proyectos, y de trayectos, a los cuales se vinculan las representaciones, y que forman parte de lo representado” (...) “difiere de las representaciones del espacio, construidas a partir de un saber y de una lógica” (Lefebvre, 1983:56,57). De esta manera, el autor entiende que el espacio precede a la conformación de un actor social/sujetos colectivos, y que en el encuentro de fuerzas determinadas se producen disputas por su significación. Cada actor colectivo intenta imprimir a través de diferentes estrategias simbólicas y materiales sus cargas afectivas y autobiográficas en el interior de los espacios barriales. Las fuerzas en disputa se encuentran en los procesos de apropiación/reapropiación del espacio, acciones que se encuentran determinadas por las posiciones de poder de los actores dentro de la estructura social y que condicionan el alcance de sus prácticas espaciales. Siguiendo las posiciones de los sujetos en la trama social, “los conceptos de: “representaciones del espacio”, o sea, el espacio concebido, de los planificadores, de los urbanistas -arquitectos, ingenieros civiles- de los tecnócratas, de ciertos artistas próximos a lo científico. Tienen la capacidad de planificar e imponer la noción de espacio concebido al vivido y lo percibido. La mirada que le otorguen estos actores sociales va imponerse y dominar en el espacio” (Pereyra, 2013:37).

Sin embargo, y a través de los casos que se presentan, indagaremos la configuración de “otros” espacios y “otras” temporalidades que tensionan en el interior de los espacios barriales de Güemes y Alberdi frente a los crecientes procesos de mercantilización y “revalorización” de los lugares. Ubicándonos en el orden de las prácticas de los sujetos, analizaremos la producción de sentidos alternos al ofrecido por la tecnocracia capitalista del espacio. En este sentido, la existencia de

<sup>10</sup> Entre las acciones de demolición más significativas dentro del espacio barrial se encuentran la implosión de la Chimenea de la Cervecería Córdoba producida el 15 de abril de 2010. Un año después, se produciría la demolición de la Casa de la Reforma, ícono de la Reforma Universitaria del 18 y cuna del Manifiesto Liminar.



distintas “prácticas espaciales” de determinados sujetos y colectivos sociales serán determinantes para la completa comprensión de un proceso de urbanismo estratégico que pareciera configurarse sin oposiciones ni resistencias. A través del análisis de los casos presentados, describiremos los “espacios para la representación” que construyen los artesanos de barrio Güemes y la Multisectorial Defendamos Alberdi como prácticas de espacio disruptivas del escenario socio-segregado de la ciudad. De esta manera, el análisis se centrará en las distintas construcciones de sentidos que se producen en los intersticios de la vida social, es decir aquellas experiencias vividas/percibidas a través de las manifestaciones y expresiones políticas/culturales que se tramam (casi desapercibidas) en las cuadrículas de los espacios barriales.

### **Güemes: Los artesanos del barrio**

Desde su emplazamiento en el año 1980, los artesanos del Barrio Güemes se congregan para la construcción de prácticas espaciales que tienen como sentido la configuración de marcas distintivas en el espacio barrial. La zona de barrio Güemes ha adquirido rasgos propios a través del desarrollo de distintas prácticas culturales y del desarrollo de actividades productivas que configuraron artesanos y agrupaciones de ferias del lugar. Es decir, no solo el lugar se configura para la construcción de una dimensión cultural e identitaria sino también el espacio barrial se convierte en plataforma para la satisfacción de necesidades económicas, de sociabilización y fortalecimiento de lazos sociales de los actores del lugar. De esta manera, se congregan distintas fuerzas productivas que potencian los alcances del grupo en las relaciones sociales de producción, así lo afirma una de las artesanas: *“para la artesanía no hay otro lugar; el lugar es este. Cada vez que se forma una feria, los artesanos arman la feria”* (Cecilia, feria “La Ribera” 2013).

Siguiendo a Lefebvre, existen fuertes procesos de apropiación del espacio en el interior mismo del sujeto colectivo. En relación a este punto, se distinguen dos etapas. La primera de ellas comprende el sentido de pertenencia, “por estar y formar parte del espacio” incluso entre los mismos trabajadores de la artesanía. “La ocupación del puesto artesanal en determinada ubicación que es asignada por la comisión, cualquiera sea el rubro, tiene una importancia y valor simbólico. El artesano se resiste al cambio de espacio dentro de la misma feria, él construye, se identifica con dicho espacio que a su vez usufructúa y lo modifica a nivel individual” (Pereyra, 2013:73).

*“Para hacer tu espacio, peleas, es muy difícil que el artesano quiera cambiar de lugar. Si se lo quiere mover al frente de donde está, de su lugar no le gusta... Hay una identidad, arraigo un sentido de pertenencia muy fuerte”* (Sandra, feria “Artistas Plásticos” 2013).

La conjunción de diferentes actores en un mismo espacio común otorga una heterogeneidad productora de mixturas atractivas que alimentan y refuerzan el contenido cultural del barrio. En este juego dialéctico que incluye la apropiación y la dominación de actores múltiples se configura espacio. De esta manera la feria encuentra su carácter “híbrido”, así lo sostiene uno de los artesanos cuando explica que:

*“La feria es heterogénea y se forma un espacio híbrido, incluso las artesanías que hay tienen una mezcla, que tiene que ver con el origen del artesano. La gente que viene es diversa como la feria...es un espacio híbrido, sería un recorte de la sociedad, de lo urbano”* (Carlos, comisión 2013).

Sin embargo, estas multiplicidades que convergen en el interior del espacio barrial se unen frente a la existencia de amenazas externas que tienden a imprimir el espacio de otras representaciones.

De esta manera, las estrategias simbólicas y materiales de los actores se reactivan ante el peligro de desplazamientos de los lugares de trabajo. Entre las diferentes prácticas de resistencia se cuentan la recolección de firmas, las producciones discursivas en torno a la lucha por el espacio como lugar de trabajo, la conformación de asociaciones civiles y la presencia permanente de los actores en el lugar durante los fines de semana y feriados. El espacio entonces, se construye como plataforma para el desarrollo productivo, la expresión política/cultural y el refuerzo de los lazos sociales.

*“No tenemos problema con nadie, cuando hubo problemas se levantó el Paseo entero”, (Nely, feria “Manjares de Laprida” 2013) y “cuando quisieron mover el paseo nos levantamos todos”, (Amalia, feria “Manjares de Laprida” 2013) “la capacidad de hacer ruido y movida de los artesanos hacen que logren juntarse con algunos de los funcionarios...”, (Sergio, empleado 2013)*

Las potencialidades de los artesanos como sujeto colectivo son visibilizadas en el crecimiento que la feria en los últimos años. La capacidad disruptiva de sus prácticas en una zona con fuertes procesos de “revalorización” estratégica del espacio produce contrafuerzas que se oponen al espacio como mero circuito de consumo.

Las estrategias simbólicas del grupo se nutren principalmente de un fuerte contenido histórico que impregna el lugar. El espacio del barrio condensa distintas inscripciones del pasado en las calles y en la plaza seca, lugares elegidos por los actores sociales para el emplazamiento de sus prácticas de espacio. Se congregan elementos históricos y arquitectónicos que se funden con las prácticas de apropiación de los sujetos instalando una dualidad que convierte el lugar como manifestación de una cultura artesanal en Córdoba y como espacio de consumo. Esta doble dimensión del espacio se opone a la conversión de un espacio como ‘obsoleto’ compuesto por galerías comerciales que se instalan construyendo un sentido mercantil y estético del lugar para un público específico y selecto. Conscientes de las posiciones asimétricas de poder dentro de la trama social<sup>11</sup>, los artesanos construyen propuestas/respuestas a las políticas públicas de gestión que intentan trazar un sentido unívoco alrededor del espacio como objeto. Para los artesanos de Güemes, el barrio es su espacio de trabajo, expresión y fundamentalmente de relación. El espacio social, compuesto por múltiples “texturas del espacio (la plaza seca, las fachadas y edificios, las calles, la estructura del puesto, el Centro Cultural del Paseo de las Artes, etc.) puede determinar una práctica espacial en un uso colectivo e individual” (Pereyra, 2013:37). Por todo lo anterior, entendemos que se construye un espacio para la representación donde confluyen mecanismos de expresión y medios para la configuración de múltiples procesos en los intersticios del espacio barrial.

### **Alberdi: La Multisectorial “Defendamos Alberdi”**

A comienzos del año 2010 la Municipalidad de Córdoba anunció que la chimenea de la Cervecería Córdoba, ícono de la época obrero industrial del barrio, sería demolida debido al riesgo de derrumbe producto de su antigüedad. Pese a los reclamos y oposición a la destrucción por parte de los vecinos, el 15 de abril de ese año terminó por realizarse la implosión de la chimenea, destruyéndose de esta manera, no sólo una estructura edilicia, sino también parte del paisaje cotidiano del espacio barrial. Este suceso que impactó fuertemente en la memoria de los habitantes de la zona, fue el punto de partida para el nacimiento de la Multisectorial “Defendamos Alberdi”. El colectivo se consagra definitivamente tras la demolición de la Casa de la Reforma, aumentando el número de miembros e instituyendo reuniones semanales para la organización de sus acciones

11 Al mismo tiempo, se produce la apropiación de los artesanos, por estar a la par y restituir su lugar en la dominación: “es mío y no es mío el lugar, porque la Municipalidad dio el permiso; pero si ellos llegan mañana y nos quieren echar lo van a hacer”, dijo Sandra.

de denuncia en el interior del espacio barrial. Bajo la consigna “Paren de demoler” el colectivo se proclamaba, entonces, por la protección de su patrimonio, de su esencia, de su identidad: “(...) *que el barrio sea el barrio, Alberdi en la calle. Ahora nos han quitado esa calle pero Alberdi es la calle. O sea, cuando vos salís a la calle y ves al vecino, ese es Alberdi*” (Dante, 2014).

Como sucede en el caso de los artesanos de barrio Güemes, los múltiples actores que conforman la Multisectorial se nuclean bajo el supuesto de que el “*barrio siga siendo barrio*” invocando el mantenimiento/conservación de sus rasgos distintivos. Las estrategias simbólicas y materiales que se recrean en el espacio de las calles permiten identificar un uso político/cultural del espacio barrial. Estas estrategias políticas resignifican el espacio permitiendo oponer sentidos a un espacio como cosa para su consumo u objeto de especulación inmobiliaria. De esta manera, las calles del barrio se convierten en plataforma de despliegue de diferentes prácticas colectivas para la denuncia de las distintas transformaciones y planificaciones asimétricas en el suelo urbano.

Entre las practicas/estrategias del colectivo se encuentran la realización de proyecciones sobre las fachadas de inmuebles de valor patrimonial a través de los ciclos de cine “*Ensayos de Piojera*”<sup>12</sup>. Los actores del barrio se congregan para el uso cultural/recreativo de las calles en puntos significativos del espacio barrial. Así, se producen espacios para la recreación/imaginación colectiva a través de las prácticas, es decir los usos, las formas y los contenidos de un teatro/centro cultural del barrio como espacio para la manifestación artística y política de los vecinos.

“*Entendemos este Ensayo de Piojera como un espacio de lucha, un espacio de participación del vecino y de todos los que estamos acá (...) Esperemos que la próxima vez de una vez por todas podamos estar adentro*” (Pablo, registro de campo, 27/02/2014)

Sin embargo, el espacio de las calles también se convierte en lugar para la rememoración y la convocatoria de símbolos barriales. La memoria barrial se proyecta en el espacio de las calles a través de figuras como el Cordobazo, el Pueblo de la Toma, la Chimenea, y el cantautor popular Chango Rodríguez entre otros. De esta manera, el espacio barrial se convierte en lugar para la re-significación del pasado, reactualizando los sentidos alrededor de los conflictos en el presente.

“*Cordobazo, como icono de lucha, Alberdi como espacio donde se desarrolla una lucha en el presente por la preservación de nuestro patrimonio cultura e identitario*” (Vecino, registro de campo, 27/03/2014)

Las intervenciones en el espacio barrial congregan a diferentes referentes del barrio, vecinos/no vecinos, colectivos culturales, como así también la participación de las comunidades bolivianas y peruanas residentes en el barrio. Así, durante las manifestaciones de las prácticas se transmite la esencia de una comunión de lazos afectivos y relaciones sociales diversas que encuentran la unión en la heterogeneidad. En este sentido, la Multisectorial no solo visibiliza a través de sus prácticas el sentido de una “cultura en movimiento”<sup>13</sup> sino también una fuerte politización de las calles como espacio para la demanda/las propuestas y la construcción de subjetividades políticas. Es pertinente mencionar, que el espacio también se convierte en soporte para la demarcación y visibilidad del conflicto. De esta manera, las intervenciones con estenciles en las vallas metálicas de los principales lugares de demolición o en las oficinas de las empresas inmobiliarias se convierten en moneda corriente y sirven para expresar de manera clara las formas de definir la problemática.

Por todo lo anterior, se configura un “espacio para la representación”, a decir de Lefebvre, que comunica no solo un cierto estado de las cosas, los proyectos y los trayectos de los sujetos en el

12 El cine Teatro Moderno es denominado popularmente como “La Piojera” por los vecinos del barrio. En el marco de su expropiación y reapertura, el colectivo denomina puntualmente a esta acción como ciclo “Ensayos de Piojera: Cine bajo la Lunita de Alberdi”.

13 Swidler (1986) afirma que una cultura sirve como una “caja de herramientas” para el posicionamiento de las ideas y propuestas que se tramitan entre un conjunto de actores en un espacio-tiempo determinado.

espacio barrial sino también una estructura de fuerzas-contrafuerzas que dinamizan las transformaciones del espacio en un nivel material/simbólico de las prácticas. En este sentido, Alberdi se convierte en espacio para la constitución de culturas emergentes que fusionan elementos políticos y culturales. Estas expresividades colectivas defienden el plexo material y subjetivo de sus orígenes; el patrimonio tangible y los valores propios de las relaciones interpersonales que caracterizan y dan sentido al espacio barrial.

## Conclusiones

La sistematización de diferentes experiencias de producción colectiva de espacio en la ciudad nos lleva a interrogarnos, la capacidad de agenciamiento de estos actores y colectivos sociales que como contrafuerza a la reproducción mercantilizada de espacio irrumpen en el escenario socio-segregado de la ciudad. Si bien, como afirma Harvey la urbanización como proceso “ha desempeñado un papel crucial en la absorción de excedentes de capital, y lo ha hecho a una escala geográfica cada vez mayor, pero a costa de impetuosos procesos de destrucción creativa que implican la desposesión de las masas urbanas de cualquier derecho a la ciudad” (2012:45). Inferimos que existen ciertos límites que imprimen un “alto” a estas transformaciones en el espacio de la ciudad. Estos cortes que detienen al continuum progresivo de las transformaciones geopolíticas se ubican en una dimensión micro-social del espacio. Es por ello, que analizando las experiencias en el orden de las prácticas espaciales en barrios de Córdoba identificamos fuerzas alternas que resignifican (en los casos que estudiamos) de habitar/trabajar/vivenciar el espacio barrial.

En los artesanos de barrio Güemes y en el colectivo social “Defendamos Alberdi” de barrio Alberdi, se construyen distintas maneras de significar el espacio barrial que difiere del espacio/cosa de los especuladores e inversores inmobiliarios. Como afirma Lefebvre, encontramos múltiples espacios que tensionan, disputan, construyen y proponen a través de distintas estrategias simbólicas/materiales. En los grupos sociales que analizamos existe una fuerte tendencia al mantenimiento y conservación de la “esencia” del espacio barrial, pero al mismo tiempo esta esencia alimentada de elementos históricos y culturales son reactualizados en las prácticas. Estos elementos se vuelven dinámicos e indeterminados, en su diversidad alimentan y cristalizan una identidad barrial marcada fuertemente por el espacio barrial que habitan. Los artesanos de barrio Güemes consideran al espacio como un lugar de resistencia al modelo homogeneizador de la globalización, sin embargo también es su espacio de trabajo donde construyen una identidad feriante y artesanal. Para los actores de la Multisectorial “Defendamos Alberdi” el espacio se convierte en un lugar de fuerte construcción política, donde disputar/cuestionar el modelo de desarrollo y progreso para la ciudad. Aunque en su heterogeneidad, todas estas experiencias posicionan nuevamente el debate sobre la existencia de un “derecho a la ciudad” que involucre a los individuos en una planificación democrática y participativa sobre las decisiones y transformaciones en el espacio social. .

Harvey (122.p) “*Un grupo comunitario que lucha por mantener la diversidad étnica en su barrio y se esfuerza por protegerlo frente a la gentrificación puede encontrarse de repente con que los precios (e impuestos) de sus propiedades aumentan a medida que los agentes de la propiedad inmobiliaria ofrecen a los ricos el «carácter» multicultural, animado y diverso de su barrio.*”

La revalorización, es para los dos colectivos del tipo simbólica-cultural como un espacio reencontro, de expresión, de trabajo, espacio que alberga luchas populares (Alberdi), de apropiación y resignificación. En contraposición a la propuesta desde el binomio Estado/Mercado que aprovechando la historia, lo patrimonial-arquitectónico ofrece una imagen mercantilizada de los barrios, en Alberdi se presenta como “espacio multicultural” y Güemes como “trendy”, “hippie chic”.

## Bibliografía

- ABRAHAM Eliana, CAMPOS Yamila & TOLEDO CESCATO Mariana (2014) Tesis de grado, Licenciatura en Comunicación Social. **“Expresiones Colectivas de un barrio en lucha, Caso: Multisectorial Defendamos Alberdi”**. Córdoba. Inédito.
- BOITO Eugenia, ESPOZ M. Belén (2014). (Compiladoras), **“Urbanismo estratégico y separación clasista. Instantáneas de la ciudad en conflicto”** Puño y Letra Editorialismo de Base. Rosario, Argentina
- CARMAN, M. (2011), **“El proceso de ennoblecimiento y la salida negociada de los inno- bles en Buenos Aires”**. Cad. Metrop., São Paulo, v. 13, n. 25, pp. 257-278
- GRAVANO, Ariel. (2003), **“Antropología de lo barrial: estudios sobre producción simbó- lica de la vida urbana”**. Editorial Espacio. Buenos Aires, Argentina.
- LEFEVBRE, Henri. **“The production of space”**. (1974 Paris: Anthropos), (1991 Oxford: Basil Blackwell. Originally published 1974)
- LEFEVBRE, Henri. (1983). **“La Presencia y la ausencia. Contribución a la Teoría de las representaciones”**. Fondo de Cultura Económica. México DF, México.
- HARVEY, David. (2012), **“Ciudades Rebeldes, del derecho a la ciudad a la revolución ur- bana”**. Editorial Akal. Madrid, España.
- PEREYRA, Ailen Suyai. (2013). Tesis de grado, Licenciatura en Geografía **“Renovación/Re- valorización del Espacio Público del Paseo de las Artes, de la Ciudad de Córdoba. Una mirada desde los artesanos y los planes de gobierno”**. Córdoba. Inédito.

## **Estado y Cultura en la construcción de nuevos espacios urbanos.**

Situación de poblaciones re-localizadas a la zona oeste de Rosario, procedentes en alto número de pueblos originarios (qom y mocoví).

### **S.Andrea Camardo**

CCPE/AECID (Centro Cultural Parque de España de Rosario) – **Inscripción laboral:** Lic en Ciencia Política, Responsable de Videoteca/Archivo de Publicaciones del CCPE/AECID, Gestión Cultural

andcamardo@gmail.com

**Eje temático:** Desarrollo, territorio y regionalización.

### *Estado y Cultura en la construcción de nuevos espacios urbanos*

Situación de poblaciones re-localizadas<sup>1</sup> a la zona oeste de Rosario, procedentes en alto número de pueblos originarios (qom y mocoví).

“...La ciudad es cada vez más el escenario de derivas y flujos, de encuentros y fugas producidos en el territorio que articula los sujetos que la recorren, sus formas de vida, sus necesidades y ansiedades...”<sup>2</sup>

646

### **Introducción**

Una de las facetas más sobresalientes de las sociedades contemporáneas es su notable proceso de complejidad, visible entre otras manifestaciones, en la diversidad y la heterogeneidad de escenarios urbanos cada vez más difusos, donde conviven distintas identidades. Esta convivencia es originada, entre otras causas, por flujos migratorios internos, desplazamientos naturales o forzados que van configurando un territorio marcado por múltiples identidades.

Es allí donde se percibe de qué manera se articula lo político con lo social, que incidencia tienen las expresiones culturales y la memoria como manifestaciones espontáneas en el armado de una nueva espacialidad – definida solo en el ámbito de lo público.

Las presentes líneas analizarán determinadas experiencias donde fue posible observar como el **estado** - actor imprescindible e instancia vinculante - contempló en el armado de sus políticas públicas la particularidad de incorporar a la ciudad a esta población migrante, encontrando en las **acciones culturales** una vía de integración y una herramienta útil que le ha permitido a este colectivo, manifestar y expresar parte de sus características identitarias.

### **Algunas consideraciones teóricas**

1 La utilización del término re-localizadas nos remite a la idea de analizar como estas personas han intentado “armar” un nuevo espacio local, un lugar para habitar.

Como plantea Jarauta hay un nuevo territorio urbano que Rem Koolhaas ha definido como la ciudad genérica, y ésta produce un nuevo ser social construido - entre otras variables - de las ausencias forzadas por la distancia del lugar de origen, de su voz suspendida, de la mirada extraviada.

2 Francisco Jarauta - DC PAPERS- Revista de crítica y teoría de la arquitectura – Departamento de composición arquitectónica, UPC – Número 23.Arquitecturas Límite – Junio 2012

Consultado acerca del concepto de ciudad en la actualidad, Francisco Jarauta-filósofo español-respondió que si algo caracteriza al fenómeno de las ciudades contemporáneas es que no responden a las teorías clásicas de ciudad, que la idea de *construcción* es fundamental y que hay cuestiones que revisar, por ejemplo, la misma política, las mismas formas de la experiencia comunitaria. La relevancia que el autor le otorga a la idea de construcción ubica la línea que recorreré, presentando algunas acciones y políticas públicas concretas que contribuyeron a que el colectivo migrante-objeto de esta observación – se identifique como partícipe de esa construcción territorial.

Hablaremos aquí de Estado Local, entendido éste como la forma de estado más cercana al ciudadano (administración municipal).

Estado y Cultura serán abordados como binomio a la hora de analizar la construcción de nuevos espacios urbanos lo que supone -entre otras apreciaciones – dimensionarlos en un doble rol.

Por un lado como vinculantes e impulsores de acciones colectivas, y por el otro, como actores<sup>3</sup> implicados y partícipes de esa construcción.

Como última indicación teórica y debido a que este trabajo persigue hacer visible casos concretos que se plasmaron en acciones culturales y políticas contribuyentes a la integración de este grupo migrante al espacio de la ciudad y a la construcción de una nueva territorialidad es que tomo como soporte ideológico la siguiente declaración de la Carta Cultural Iberoamericana<sup>4</sup>: “(...) III-Ámbitos de aplicación.

### **Culturas tradicionales, indígenas, de afrodescendientes y de poblaciones migrantes**

Las culturas tradicionales, indígenas, de afrodescendientes y de poblaciones migrantes en sus múltiples manifestaciones son parte relevante de la cultura y de la diversidad cultural iberoamericana, y constituyen un patrimonio fundamental para la humanidad...”

647

#### ***Poblaciones migrantes llegadas a Rosario Distribución espacial - Respuestas del Estado Local***

El fenómeno migratorio interno proveniente del norte argentino a la ciudad de Rosario comenzó en la década del sesenta motivado por – entre otras causas – la crisis azucarera (cierre de ingenios, falta de trabajo), y por el modelo de sustitución de importaciones imperante en la economía argentina que estimulaba a estos pobladores la búsqueda de nuevas posibilidades de inserción laboral.

“...La Argentina, en el marco del proceso agro-exportador (1880-1937), evidenciaba ya un marcado carácter de desigualdad regional. La muestra más elocuente era la preeminencia del puerto y la pampa húmeda sobre el resto del país ( )...Posteriormente el proceso de sustitución de importaciones, lejos de revertir esta situación, incrementó la concentración industrial en las grandes ciudades de la región pampeana ( )...las migraciones internas y limítrofes también contribuyeron al proceso de concentración de población y actividades económicas en la región pampeana.

“(.) las migraciones internas en la Argentina son de magnitud considerable. La importancia de estos movimientos fue creciente hasta 1960-1970 para luego descender. Se calcula que desde 1895 cambiaron de provincia unos 7 millones de personas, y estas migraciones tuvieron efectos tanto en las áreas emisoras como en las receptoras...”<sup>5</sup>

3 Si bien la “Cultura” no puede constituirse como actor social/político en sí, aquí se la entenderá como “sujeto” de acción (ejecutada por organismos públicos y/o mixtos). Acción desde la perspectiva weberiana, acción social, marco de intersubjetividad, presencia del otro y consideración del contexto social y cultural.

4 Firmada por los Jefes de Estado y de Gobierno de los países iberoamericanos en la XVI Cumbre Iberoamericana de Montevideo (Uruguay), en noviembre de 2006.

5 Guillermo Ángel Velázquez y Sebastián Gómez Lende. “Dinámica migratoria: coyuntura y estructura en la Argentina de fines del siglo XX” – <https://alhim.revues.org/432>

Los flujos migratorios han continuado de manera incesante hasta nuestros días, siendo notoria la movilidad en las décadas de los ochenta y los noventa de familias de origen qom y mocoví, además de algunas poblaciones wichi y guaraní.

Si bien la distribución espacial se dio en tres zonas de Rosario correspondientes a tres Distritos<sup>6</sup> geográficos, Norte, Noroeste y Oeste, nuestra atención la centraremos en el Oeste de la ciudad, en los barrios emplazados en Villa Banana, Cerrito, *Barrio Toba Municipal*, La Cava, Tacuarita, Cariñito, Barrio del Sol, Barrio La Amistad.

Entre estas urbanizaciones barriales la creación del Barrio Toba Municipal ha sido una de las más visibles respuestas que el Estado local ha dado ante los numerosos reclamos de los grupos originarios<sup>7</sup>.

“(..) Barrio Toba de la calle Rouillón, ubicado en la zona oeste de la ciudad. En el año 1992 se entregaron 80 viviendas. Este es el barrio más numeroso y hoy se encuentra rodeado de nuevos asentamientos irregulares producto de ampliación de familias por alianzas matrimoniales, nuevos familiares llegados de otras provincias tales como Corrientes, Chaco o Formosa y otros habitantes pertenecientes a países limítrofes. Su área de expansión cubre aproximadamente 20 por 10 cuadras de 100 mts cada una.

Este barrio cuenta con dos escuelas primarias provinciales, una bilingüe (qom/español) n° 1333 y otra no bilingüe n° 1381; una escuela secundaria bilingüe (qom/español) n° 518; dos Centros de Salud de Atención Primaria (1er nivel de atención con derivación al 2do nivel hospitales de alta complejidad) uno municipal “Centro de Salud Toba” y otro provincial “Centro de Salud Libertad”; dos Centros de Convivencia Barrial, dependientes de la Secretaria de Promoción Social Municipal: Rouillón que atiende a primera y segunda infancia y adolescencia y 23 de Febrero que atiende a jóvenes; un Centro Cultural dependiente de la Secretaria de Cultura Municipal llamado “El Obrador”<sup>8</sup> que atiende a todas las edades bajo un marco productivo, recreativo y educativo; un Salón de Usos Múltiples (SUM) dependiente del centro de salud para uso comunitario; tres aulas de educación primaria formal para quienes están por fuera de la edad aceptada en las escuelas primarias...”<sup>9</sup>

Fue a través de una ordenanza municipal (Ordenanza n° 9 119/2013) que se crea la Dirección de Pueblos Originarios cuyo objetivo principal es promover la construcción de ciudadanía plena para las personas que se autodefinen como descendientes o integrantes de pueblos originarios y sus comunidades, atendiendo especialmente su cosmovisión y su riqueza étnica y cultura ancestral.

Sin duda, esta decisión política de dar legitimidad institucional a una problemática social caracterizada por acentuadas condiciones de desigualdad y vulnerabilidad, representa y refleja la intención del Estado de visualizar estas realidades con el propósito de contribuir al diálogo intercultural y a la integración. Una política pública que compromete a las partes (Estado-Poblaciones migrantes descendientes de Pueblos Originarios) en el trabajo conjunto de construcción política a la que he hecho especial referencia.

6 El Proceso de Descentralización y Modernización del Municipio dio como resultado una nueva reorganización territorial que definió los seis actuales distritos con su correspondiente Centro Municipal de Distrito (pequeñas entidades de gestión municipal). En cada uno de ellos existe un Área de Cultura que tiene como función planificar y programar actividades de carácter cultural –social que, en su gran mayoría, reflejan las características distintivas e identitarias de cada distrito.

7 El diálogo entre las autoridades municipales y los pobladores ha sido – en gran parte – posible gracias a la intervención de los caciques Sixto Flores, Montiel Romero, Marcos Díaz y Victoriano Arce.

8 Actor partícipe de una de las experiencias relatadas.

9 Lic. Marcela Valdata – UNR Argentina “Análisis antropológico sobre la aplicación de políticas públicas a Pueblos Originarios en la provincia de Santa Fe, República Argentina. Un estudio de caso” en “Policromías da diferencia”- Compiladores André Copetti Santos, Noli Hahn y Rosángela Angelin – Editorial Juruá Editora – Brasil (2015) ISBN 978-85-362-4947-6 pp.45 a 65



Forma parte de esta Dirección un Consejo de Coordinación y Participación de Políticas Públicas Indígenas que persigue profundizar la participación desde una perspectiva étnica e intercultural de las comunidades de los pueblos indígenas en las políticas públicas. Las primeras acciones comenzaron en diciembre del 2013 en reuniones mensuales y en él tienen representación las secretarías General, de Cultura y Educación, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno, Producción e Instituto de la Mujer; dos ediles del Concejo Municipal en representación paritaria, y los 35 referentes de comunidades de pueblos indígenas de la ciudad como Iasom, Nam Qom, Tacuarita, Cariñito, Barrio Municipal, Villa Banana, La Boca, Luz y Esperanza, Qom Lma na Ihua, Taky Ongoy, Dalaxagaic Yogoñi, Qao`uoqtè, Moqoit y Kolla, entre las cuales se incluye la presencia de jóvenes.

Las mismas comunidades que conforman este Consejo realizaron una propuesta para trabajar en comisiones temáticas vinculadas a cultura, salud, jóvenes, cooperativas, censo, tierra y vivienda, educación, iglesias, mujeres, seguridad y prensa.

Una de las primeras tareas encaradas por el Consejo fue la realización de un censo que relevara el número real de personas que se auto-reconocen como integrantes de pueblos originarios.

En el relevamiento, 35 referentes de las distintas comunidades asentadas en la ciudad asumieron un rol clave y acompañaron las visitas que, puerta a puerta, se concretaron en 17 barrios. Un trabajo que determinó que en 1.350 hogares casi 6 mil personas se identifican a sí mismas como aborígenes, por descendencia o por pertenencia plena a una etnia. A ellos se sumarán quienes de ahora en más se inscriban en un padrón que quedará abierto para seguir reconociendo la pluralidad étnica y cultural que enriquece a Rosario.

Las zonas censadas conforman un *territorio* donde la impronta identitaria de estas poblaciones originarias conviven y chocan con otros colectivos (personas en condición de vulnerabilidad social, delincuencia, marginalidad, jóvenes con problemáticas de adicción) y, los *rokshe*<sup>10</sup>.

649

Así se presenta una situación de tensión y conflicto que provoca una nueva sensación de pérdida y desarraigo en los migrantes, pero también, una dualidad, pues en su nueva espacialidad urbana muchos de ellos- sobre todo los jóvenes – se sienten identificados con la vida de los *rokshe*.

“...Estamos habituados a que el espacio territorial sea el marco que aglutina a determinada comunidad de personas. Familia, amigos, trabajo y toda experiencia concreta de comunidad están arraigados en lugares acotados. Hoy en día, ese nexo se debilita y lo que tiene lugar frecuentemente desborda un territorio delimitado. Múltiples aspectos de la vida cotidiana van perdiendo su anclaje físico...”<sup>11</sup>

En este escenario espacial y en esta conformación social de las comunidades originarias distribuidas en los distritos oeste, norte y noroeste puede verse una suerte de réplica de sus costumbres fundacionales, grupos y familias relacionadas desde el parentesco o las relaciones inter-personales que se movilizan de manera constante entre los barrios (territorios), al igual que en su tierra de origen.

Cabe mencionar y resaltar que para una de las comunidades más numerosas de este colectivo migrante (qom) el concepto de territorialidad es fundamental para su sistema simbólico, pues su relación con la tierra es casi de índole suprema; Tierra y Vida para ellos es una unidad, fuerte, potente, real y simbólica.

10 No originario, criollo, en lengua qom

11 Norbert Lechner – “Las condiciones sociopolíticas de la ciudadanía “- Conferencia de clausura del IX curso interamericano de elecciones y democracia – Instituto Interamericano de Derechos humanos – CAPEL e Instituto Federal electoral – Ciudad de México, 17-21 de noviembre de 1999.  
<http://www.desarrollohumano.cl/textos/extension/discursos/capel.pdf>

## ***El rol de la cultura en la dimensión espacial***

En estas líneas se planteó la sustantividad que la cultura tiene como motor e impulsor de acciones sociales y colectivas capaces de reconfigurar lugares y sujetos en ese nuevo marco urbano que se construye a partir de la diversidad y la inter-subjetividad con el otro. “...En el hombre, la alteridad que comparte con todo lo que es, y la distinción, que comparte con todo lo vivo, se convierte en unicidad, y la pluralidad humana es la paradójica pluralidad de los seres únicos...”<sup>12</sup>

En este proceso de intersubjetividades y de acciones sociales, comunitarias, culturales y políticas es posible observar como la condición de ciudadanía se refuerza y se dota de contenido, y aquí son el Estado y los actores culturales- de carácter público o *mixtos*<sup>13</sup>- los encargados de planificar, diseñar y fomentar ese proceso, además- por supuesto- de ordenar las manifestaciones espontáneas que puedan surgir.

Continuando en esta dirección destaco un dato significativo, la distinción que el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) otorgó a la ciudad de Rosario como experiencia innovadora de gobernabilidad local, valorando – entre otras buenas prácticas de gobernabilidad- el programa sostenido de acciones tendientes a profundizar la construcción de ciudadanía a partir de la implementación de proyectos participativos, que reflejen un alto reconocimiento de la cultura local, vivida y elaborada por los vecinos de la ciudad.

“(...) En la red mundial, no se produce solo la trasmigración del capital, sino también la de las personas, tanto las ricas (es decir, la nueva fuerza laboral profesional transnacional) como las pobres (es decir, la mayoría de los trabajadores migrantes), y es un espacio para la trasmigración de las formas culturales o la reterritorialización de subculturas “locales”...”<sup>14</sup>

En este desplazamiento real de formas culturales y expresiones sub-culturales locales no solo se trasladan personas, sino que también se re-mobilizan historias, memorias, costumbres y un componente implícito, la *expectativa*. Me detengo en esta expresión pues entiendo que juega un papel fundamental en la futura construcción de la nueva territorialidad, pues aquí se pone en juego aquello que Marc Augé define como *Futuro*...” Singular o colectivo, individual o social, puramente temporal o histórico (...), el futuro toma en la actualidad una nueva dimensión y tiene varias facetas. Suscita múltiples miedos, pero también, dado que el hombre como criatura simbólica no puede vivir sin cierta conciencia de los otros y del porvenir, suscita recurrentes expectativas, esperanzas y utopías...”<sup>15</sup>

### ***Experiencias cercanas***

#### ***Centro Cultural “El Obrador”***

Ubicado en las calles Maradona y Espinillo de la zona oeste de la ciudad de Rosario, en el corazón del Barrio Toba Municipal, se emplaza el Centro Cultural “El Obrador”<sup>16</sup>- un espacio de inclusión social e integración- que nace por iniciativa de los propios vecinos, tras las votaciones celebradas en el marco del Presupuesto Participativo.<sup>17</sup>

12 Hannah Arendt “La Condición Humana”. Ediciones Paidós, 1993.

13 Actor partícipe de una de las experiencias relatadas.

14 Saskia Sassen – “La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera”.

15 Marc Augé – “Futuro”-Adriana Hidalgo Editora, 2da edición, 2013.

16 Inaugurado en el año 2007.

17 El Presupuesto Participativo es un mecanismo clave de participación ciudadana que pone en práctica el municipio de Rosario desde 2002. Este modelo de cogestión impulsa la participación de los vecinos en un debate clave, determinar prioridades en la asignación de recursos en función de las necesidades barriales.

Existen Consejos Participativos de Distrito, se realizan Asambleas barriales en cada CMD (Centro Municipal de Distrito), y al inicio de cada ciclo anual se asigna a cada uno un monto presupuestario predeterminado, de esta manera los vecinos evalúan la prioridad de los proyectos.

La metodología de trabajo por Distrito promueve un mayor equilibrio territorial y una genuina representatividad.

Significativa y profundamente ilustrativa esta decisión comunitaria que evidencia la convicción social de construir un espacio propio, producto del consenso barrial, un estado que aporta recursos y pone en consideración de los habitantes el destino de los mismos, un lugar donde la cultura es el eje de acción activa y colectiva, herramienta de cohesión social y de expresión identitaria.

“...*Aquí construimos cultura...*”. Es la definición que dio en ocasión de una entrevista periodística la –entonces – directora del Centro Cultural, antropóloga Marcela Valdata.

La experiencia de *El Obrador* construyó en los márgenes de la ciudad, entre los bulevares Seguí, Avellaneda, avenida de Circunvalación y las vías del ferrocarril, sitio donde co-existen algo más de treinta mil vecinos provenientes de la comunidad toba, de países limítrofes como Paraguay y Bolivia y de asentamientos irregulares, un *lugar* de encuentro común.

Podemos ver aquí, en esta realidad, ese *lugar* relacional, histórico y con sentido de identidad, ese *lugar* del que nos habla Augé; o bien; ese espacio contenedor descifrado revelando las prácticas humanas que con respecto a él se desarrollan, donde las formas espaciales se crean y gestan en relación a los procesos sociales, la percepción del espacio teorizada por David Harvey.

Cabe destacar que *El Obrador* se levanta en una zona barrial construida por el Servicio Público de la Vivienda, el Plan Federal y por el trabajo solidario de los mismos habitantes, integrantes de la Cooperativa de Trabajo, muchos de los cuales, aprenden un oficio en El Obrador, que incluso les suministra herramientas de albañilería motivados por la visión de que la construcción se realiza entre todos.

“...Promover la integración quiere decir que todos estos lugares y elementos deben contribuir a la identidad de la ciudadanía. O mejor dicho, a las identidades. Cada grupo debe encontrar espacios y lugares, signos y señales, con los que se pueda identificar. Reforzar la identidad de grupo (de edad o de género, barrial o social, de orientación cultural o sexual, étnico o religioso) no va contra la integración global en la ciudad, sino que generalmente la facilita. Producir sentido mediante la identificación con los elementos materiales y simbólicos del entorno supone

contribuir a la cohesión interna de los colectivos sociales, pero también a su visibilidad en el mapa urbano.

Reconocer las diferencias en el territorio y el derecho al encuentro. Si la ciudad debe contribuir a que se expresen las identidades diferenciadas, también es el lugar de encuentro y de intercambio, por lo tanto una escuela que estimula la innovación y la tolerancia...”<sup>18</sup>.

El modelo “Obrador” logró a través de una impronta colectiva y cultural amalgamar en un espacio físico elementos materiales y simbólicos representativos de diversas identidades, contribuyendo a la conformación de un territorio de pertenencia.

Talleres de herrería, de artesanías, de cestería, una fábrica cultural de juguetes en la cual se diseñan objetos *mixtos*, pues son fruto de la percepción de artesanos *criollos*, marcados por las tendencias modernas del diseño y de artesanos de pueblos originarios, quienes imprimen sus saberes tradicionales.<sup>19</sup>

18 “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía”. Jordi Borja, Seminario Internacional: El Renacimiento de la Cultura Urbana, Ciudades con Proyecto – Rosario, junio de 1999. CCPE (Centro Cultural Parque de España).

19 En la Fábrica de Juguetes se confeccionan muñecas, autómatas, bichos rodantes y otros juguetes en madera, juguetes originarios: el ajedrez del monte, las comiditas y el montecito. Objetos que han logrado combinar tradiciones de la comunidad qom con la fabricación de juguetes contemporáneos. El ajedrez del monte es una adaptación del tradicional juego en clave qom: las tortugas son los peones, mientras que la reina es la abeja y el puma, el rey. El guasuncho reemplaza al caballo; el ñandú, al alfil y la choza es la torre. “Bichitos” los llama Arsenio Borgez, artesano ceramista de la comunidad, quien se encargó de tramsutar las fichas originales del ajedrez a la fauna del monte chaqueño, donde nació. Además, esculpe una a una las pequeñas piezas utilizando la técnica de moldeado en arcilla que aprendió de sus abuelos. Lara Pellegrini | *Cruz del Sur*

Concordando con este trabajo cooperativo, el Centro Cultural fomenta el desarrollo de las industrias culturales, muchas de las producciones realizadas allí se insertan en el mercado formal; primero a través de exposiciones concertadas con otros espacios culturales locales, de la región o incluso de otras provincias, y luego por medio de la instalación de puestos de venta.

Implicados en este proceso se encuentran, los referentes y directivos del Centro Cultural, los representantes de las comunidades originarias y los trabajadores de las cooperativas. Avalados por el Municipio <sup>20</sup>, éste no es el único actor político y social que se involucra en las acciones, sino que, muchos organismos públicos, privados y mixtos comprometen su participación. <sup>21</sup>

### ***Iniciativa del CCPE/AECID (Centro Cultural Parque de España de Rosario)*** <sup>22</sup>

#### ***Sombreros para la expedición Paraná Ra'angá***<sup>23</sup>

La Expedición Científico-Cultural Paraná Ra'angá recorrió los ríos de la Plata, Paraná y Paraguay desde Buenos Aires hasta Asunción (Paraguay) durante el mes de marzo de 2010. El proyecto agrupó a unos cuarenta científicos, escritores, intelectuales y artistas de tres países en una travesía fluvial que persiguió recuperar la tradición histórica del viaje como instrumento de conocimiento y colaboración entre las artes y las ciencias, para construir así una nueva forma de mirar y comprender el río y sus orillas.

Tras una idea original de Martín Prieto, entonces director del Centro Cultural Parque de España, el viaje se realizó siguiendo las huellas de Ulrico Schmidl, primer cronista del Plata.

El relato de esta experiencia la haré en primera persona, pues como miembro del equipo de programación del Centro Cultural estuve involucrada en el diseño y organización de las actividades previas a la partida de la expedición, la cual se hizo desde Rosario. Estas actividades fueron, una visita al Centro Cultural El Obrador y *una operación comercial tradicional* realizada entre el CCPE y un grupo de artesanos de la comunidad qom.

El fundamento por el cual considero que mencionar esta experiencia aporta datos y contenidos para la comprensión de la relación que existe entre el hecho cultural y la dimensión del espacio es producto de haber sido partícipe y observadora directa de esta acción.

La visita de los expedicionarios al Obrador evidenció que los pobladores del Barrio Toba, originarios y criollos, se posicionaron ante los *invitados* como verdaderos *anfitriones*, dueños de casa, dueños de su propio territorio.

Esta seguridad se puso de manifiesto al observar como transmitían y relataban el trabajo y las iniciativas que diariamente llevan a cabo en el Centro Cultural, orgullosos de mostrar como a través de la cultura – entendida como expresión genuina de valores y acciones – pudieron construir en la ciudad que los recibió un lugar de encuentro y de respeto a la diversidad.

En relación a la otra actividad, la que he llamado *operación comercial tradicional*, la estimo ilustrativa a los fines de comprender como en estos nuevos espacios urbanos, donde conviven diversas identidades la aprehensión del tiempo difiere entre ellas.

La operación comercial fue una compra, un obsequio que el Centro Cultural Parque de España

20 El Obrador es dependiente de la Secretaria de Cultura de la Municipalidad de Rosario.

21 Diario La Capital de Rosario, Museo Castagnino-MACRO, locales comerciales de Martínez y San Telmo en Buenos Aires y El CCPE/AECID (Centro Cultural Parque de España), actor partícipe de la otra experiencia presentada.

22 El Centro Cultural Parque de España de Rosario es una institución de carácter mixto, dependiente del Gobierno de España, la Municipalidad de Rosario y la Federación de Asociaciones Españolas de la Provincia de Santa Fe. Desde el año 2002 forma parte de la Red de Centros Culturales de la Cooperación Española, red de trabajo cultural iberoamericano dependiente de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo).

23 Figura-imagen del Paraná en lengua guaraní.

hizo a cada expedicionario invitado, un sombrero típico de artesanía toba, que ellos fabrican con hojas de palma, pero que, si no pueden traerlas desde el Chaco, las reemplazan por la totora y junco que crecen en bañados y lagunas de Rosario o zonas aledañas. Fue una tarea difícil dar con el maestro sombrerero, pues no sabíamos si estaba en Rosario o había viajado a su provincia natal. Una vez que logramos dar con él, el problema era ver si tenía la cantidad suficiente de materia prima para elaborar 40 sombreros, y finalmente, lo más complicado fue coincidir en el tiempo. Era necesario tenerlos listos en dos semanas y tenían que ser 40, fue casi como explicar que es una producción en serie.

Más allá del dato anecdótico, lo notable de esta interacción fue percibir directamente como existen algunos componentes identitarios en comunidades originarias que no son atravesados por el nuevo hábitat, la dimensión temporal, es una de ellos.

### *Consideraciones finales*

En el acontecer urbano, las articulaciones de lo político con lo social y con las expresiones culturales van diseñando en el tiempo un tejido ciudadano que se define no solo desde lo territorial sino también desde lo simbólico.

El espacio ciudadano, este nuevo espacio urbano es el que “ (..) define mejor la particularidad específica de las formas de habitar . Nace así una complejidad nueva que, en la tensión global-local, se decanta hacia la defensa de aquellos sistemas de representación capaces de actuar como referentes funcionales de lo social, cultural y político. En la ciudad se proyecta, se construye el espacio social, se intercambian aquellos sistemas simbólicos que desde la apropiación individual hace posible una identidad cultural básica transitoria...”<sup>24</sup>

653

Este es el desafío, que el sentido de la identidad ciudadana pase de transitoria a efectiva, que el estado y los actores sociales puedan incorporar a la diversidad cultural, étnica, sexual, y a las distintas formas de apropiación espacial como componentes imprescindibles en la creación de ciudadanía.

Por ejemplo, la entrega de 80 viviendas a miembros del Barrio Toba Municipal como política de urbanización, por sí sola no hubiese impulsado en esta zona y en los pobladores re-localizados allí, el deseo y la intención de crear un nuevo territorio de pertenencia. La decisión comunitaria de optar por levantar un centro cultural (El Obrador) reforzó el sentido de apropiación e integración.

Los lazos sociales son producto de acciones colectivas, la construcción del espacio ciudadano también, y solo es a través de la acción que esto se hace posible.

Esta expresión no está negando la existencia de tensiones y conflictividad social o política solo intenta revalorizar el poder implícito que conllevan las experiencias comunitarias.

“...Actuar en su sentido más general, significa tomar una iniciativa, comenzar, poner algo en movimiento... los hombres toman la iniciativa, se aprestan a la acción...”<sup>25</sup>

24 Francisco Jarauta - DC PAPERS- Revista de crítica y teoría de la arquitectura – Departamento de composición arquitectónica, UPC – Número 23.Arquitecturas Límite – Junio 2012

25 Hannah Arendt – “La Condición Humana”- Ediciones Paidós - 1993

## Bibliografía

- Experiencia Rosario – “Políticas para la gobernabilidad” – PNUD y Gobierno de la Municipalidad de Rosario – [www.experienciarosario.org.ar](http://www.experienciarosario.org.ar) – [www.undp.org.ar](http://www.undp.org.ar) – [www.logos.undp-org](http://www.logos.undp-org)
- Marc Augé – “Futuro” - 2da edición – Adriana Hidalgo editora – 2013
- Francisco Jarauta – “Señales de la cultura y la sociedad”, suplemento del diario La Capital de Rosario- Domingo 30 de noviembre de 2014
- Francisco Jarauta – Mundialización y conflictos civilizatorios
- Edgar Morin - ¿Hacia el abismo? Globalización en el siglo XXI – Paidós – 1era edición, febrero de 2010
- Carta Cultural Iberoamericana
- Francisco Jarauta - DC PAPERS- Revista de crítica y teoría de la arquitectura – Departamento de composición arquitectónica, UPC – Número 23 - Arquitecturas Límite- Junio 2012
- Guillermo Ángel Velázquez y Sebastián Gómez Lende. “Dinámica migratoria: coyuntura y estructura en la Argentina de fines del siglo XX” – <https://alhim.revues.org/432>
- Lic. Marcela Valdata – UNR Argentina “Análisis antropológico sobre la aplicación de políticas públicas a Pueblos Originarios en la provincia de Santa Fe, República Argentina. Un estudio de caso” en “Policromías da diferencia”- Compiladores André Copetti Santos, Noli Hahn y Rosángela Angelin – Editorial Juruá Editora – Brasil (2015)
- Norbert Lechner – “Las condiciones sociopolíticas de la ciudadanía “- Conferencia de clausura del IX curso interamericano de elecciones y democracia – Instituto Interamericano de Derechos humanos – CAPEL e Instituto Federal electoral – Ciudad de México, 17-21 de noviembre de 1999- <http://www.desarrollohumano.cl/textos/extension/discursos/capel.pdf>
- Hannah Arendt “La Condición Humana”. Ediciones Paidós, 1993.
- Saskia Sassen – “La ciudad global: emplazamiento estratégico, nueva frontera”.
- Jordi Borja - “Los desafíos del territorio y los derechos de la ciudadanía”. Seminario Internacional: El Renacimiento de la Cultura Urbana, Ciudades con Proyecto – Rosario, junio de 1999. CCPE (Centro Cultural Parque de España).
- Planes de Centro del CCPE/AECID
- Marc Augé – “Los no lugares” Espacios del anonimato – Una antropología de la sobremodernidad – Gedisa Editorial – 1994
- David Harvey – “La condición de la posmodernidad” Investigación sobre los orígenes del cambio cultural (1998) Buenos Aires – Amorrortu editores

# Transformaciones urbanas y estrategias empresariales en la ciudad de Córdoba, Argentina. El caso del “desarrollista” GAMA.

Cisterna Carolina y Capdevielle Julieta

Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IFFAP).

Instituto de Humanidades (IDH) Pab. Agustín Tosco 1º Piso “C” Ciudad Universitaria – Córdoba. Argentina.

carocisterna@gmail.com

julietacapdevielle@gmail.com

**Eje Temático:** Desarrollo, territorio y regionalización

## Resumen

Córdoba, al igual que muchas ciudades argentinas, ha desarrollado en los últimos años un vigoroso aumento de su urbanización. Así, la configuración urbana expresa cada vez más las tramas de los intereses de las grandes y medianas empresas “desarrollistas” que se vinculan con el modelo operatorio del capital a nivel local, nacional e internacional. En este marco, nos interesa analizar las estrategias que estos grupos despliegan respecto a los procesos de producción de ciudad. En este sentido, en base al estudio de uno de los “desarrollistas urbanos<sup>1</sup>” más grandes de la ciudad, GAMA S.A., sistematizamos una serie de estrategias/prácticas que apuntan a maximizar la ganancia tanto en lo que refiere al proceso productivo. Para ello, focalizamos la mirada en las estrategias de orden económico-financiero que hacen a la ganancia media de esta empresa.

655

## Introducción

Luego de la crisis económica y política Argentina de 2001/02, en la ciudad de Córdoba, al igual que muchos otros centros urbanos, comienza un período de intensificación de la industria de la construcción y el mercado inmobiliario. Este proceso se explica principalmente por los cambios macroeconómicos que tal crisis implicó, y la necesidad del capital de redireccionar excedentes hacia nuevos espacios y mercados urbanos, que le permitiesen reproducirlos mediante el acceso a la renta urbana (CISTERNA, 2015).

En consonancia con este proceso, se favorecieron las condiciones de emergencia y consolidación de aquellos agentes mercantiles encargados de tal mercado. Así, en la ciudad de Córdoba durante la década del dos mil, se produjo la emergencia y consolidación de grandes y medianos promotores inmobiliarios: GNI (2002); Grupo Edisur (2003); Grupo Proaco (2003); Elyon S.A. (2004); By Best Developers (2006); Grupo Eling S.A (2009); entre otros. Éstos se autodenominan como “desarrollistas urbanos” y se constituyeron en agentes dominantes del proceso de reproducción de la

---

1 A lo largo del artículo utilizamos el concepto de grupos “desarrollistas”, modo en que se autodenominan las empresas agrupadas en la Cámara Empresarial de Desarrollistas Urbanos Córdoba (CEDUC), para hacer referencia a lo que la sociología francesa denomina como promotores inmobiliarios (*promoteur*) (Topalov, 1979).

ciudad. Los promotores inmobiliarios son agentes de gran capacidad de gestión y producción en la ciudad. Por lo general son gestores de proyectos urbanísticos que van desde su proyección a escala de lote urbano pre-existente, a la de desarrollador de nuevas áreas urbanas. Así, los promotores inmobiliarios son aquellos capaces de conjugar varios perfiles: detectan el negocio, lo estructuran, consiguen el financiamiento o lo aportan con capital propio, llevan adelante la obra y comercializan el producto final (CUENYA y CORRAL, 2011).

Entendiendo que la ganancia del promotor inmobiliario se define por dos dimensiones: la ganancia media<sup>2</sup> y la ganancia extraordinaria o sobreganancia proveniente de la disputa de la renta urbana (TOPALOV, 1979); nos interesa analizar cómo estas prácticas se constituyen en momentos claves para la acumulación en tanto estrategias orientadas a la reproducción del capital económico. En función de esta distinción abordamos, en esta instancia, las estrategias de organización de la producción y de financiación, ya que éstas condicionan los tiempos de producción y circulación del capital. Queda pendiente para futuros trabajos analizar las prácticas que apuntan a la producción y apropiación de la renta urbana.

Nos valemos de un estudio de caso que analiza las prácticas de la empresa GAMA S. A. En ese marco, en función de los objetivos de la investigación utilizamos, desde el punto de vista metodológico, una diversificación y complementación de estrategias para la búsqueda y análisis de la información: realizamos entrevistas en profundidad (a funcionarios públicos, empleados y directivos de la empresa); asistimos a eventos organizados por los grupos “desarrollistas”; y, analizamos bibliografía específica, fuentes documentales, páginas web de las empresas y de diarios.

## 1. GAMA *un trasatlántico* en el campo empresarial cordobés

656

Gama es una empresa cordobesa fundada en 1986 por Jorge Oscar Petrone<sup>3</sup>. Esta “desarrollista” se dedica a la construcción y venta con financiación propia de edificios en propiedad horizontal, loteo y desarrollos urbanísticos. Su producción cuenta con más de 35 emprendimientos y 17000 unidades comerciales<sup>4</sup>. En la actualidad, la empresa está construyendo simultáneamente tres complejos urbanísticos (Terraforte<sup>2</sup>, La Diva de Gama y Ciudad Gama) que suman 6000 unidades en 21 torres, y comercializando más de 1000 lotes (Barrio Norte 1 y Barrio Norte 2).

En una entrevista realizada al Gerente Comercial de la empresa, éste definía a Gama como *un trasatlántico*, en comparación con las otras empresas que serían para él *lanchitas offshore*. El uso de esta analogía intenta evidenciar la trascendencia de la empresa en el mapa de agentes “desarrollistas” de la ciudad de Córdoba, tanto por sus ventas como por su nivel de desarrollo económico. Según un estudio de principios de este año, realizado por Reporte Inmobiliario, Mercado y OH!Panel, GAMA es la cuarta compañía de desarrollos residenciales más importante del país y la primera de Córdoba<sup>5</sup>.

2 La tasa media de ganancia refiere al cálculo de la rentabilidad de sus propios capitales en una operación, y esta es el resultado de la relación entre la ganancia neta esperada (ganancia bruta/ingresos menos gastos de terreno, construcción, financieros), sobre la inmovilización anual promedio de sus propios capitales (el capital comprometido multiplicado por el número de períodos de tiempo) (Topalov, 1979). Este cálculo es una operación normal dentro del modo de producción capitalista que se realiza en toda actividad productiva donde hay producción de valor, permitiéndole al promotor en este caso definir o no la producción de acuerdo al cálculo de costo de oportunidad que le implica la inversión.

3 Jorge Oscar Petrone fue desde el inicio de la empresa hasta 2012, el accionista mayoritario de GAMA S.A. Petrone es un empresario polémico en el campo empresarial cordobés, destacándose en su historia un juicio con condena por falsedad ideológica y usurpación de un campo de 63 hectáreas en la autopista a Villa Carlos Paz. En: <http://www.lavoz.com.ar/sucesos/dura-sentencia-contra-jorge-petrone>

4 La empresa GAMA S.A. es miembro fundador e integrante de la actual Comisión Directiva de la Cámara de Desarrollistas Urbanos de Córdoba (CEDUC). Esta cámara es una entidad gremial del sector desarrollista de la provincia de Córdoba, integrada por 53 empresas miembros y 16 socios adherentes, en las que se incluyen Gama S.A. como una de las de mayor importancia económica.

5 <http://juntoshacemosfuturo.com/gama-una-de-las-10-mejores-desarrollistas-a-nivel-nacional/>



La empresa ha logrado con casi 30 años de trayectoria consolidar su presencia en la ciudad de Córdoba con un incremento en (tamaño y magnitud) de sus emprendimientos, que da cuenta de su capacidad para superar diversas barreras económicas características del sector de la construcción (la alta vulnerabilidad, un mercado espontáneamente estrecho, la escasez de tierra urbana y un período de rotación del capital excepcionalmente prolongado (JARAMILLO, 2009), como así también de ser un actor innovador en el mercado de suelos.

## 2. “...Nosotros hacemos todo.” integración y financiación

El promotor inmobiliario define la realización de un proyecto bajo un criterio central: el cálculo de la rentabilidad de sus propios capitales en tal operación, la tasa de ganancia o ganancia media (TOPALOV, 1979). Ésta es el resultado de la relación entre la ganancia neta esperada (ganancia bruta/ingresos menos gastos de compra del suelo, costos de acondicionamiento de terreno, costo de construcción y comercialización, gastos financieros), sobre la inmovilización anual promedio de sus propios capitales (el capital comprometido multiplicado por el número de períodos de tiempo). El motor de su negocio, es la valorización de su capital (de promoción) y el criterio decisivo es la tasa de ganancia que puede ser obtenida.

Sin embargo, la producción inmobiliaria se caracteriza por un período de realización particularmente largo, ya que, por un lado, se tardan meses y años en la construcción final de un inmueble, y, por otro, el período de circulación del bien es particularmente extenso debido a su alto precio (TOPALOV, 1979; SCHETEINGART, 1979; JARAMILLO, 2009). Esto, además de exponer al capital a mayores vulnerabilidades frente a las contracciones en las condiciones de acumulación, hace que la tasa de ganancia esté condicionada por una rotación del capital particularmente extensa (JARAMILLO, 2009). En este marco, el promotor inmobiliario emergerá como aquel agente que tendrán la función de garantizar la integración y superación de estas barreras desde su intervención especializada a lo largo de todo el ciclo de producción y circulación de la mercancía inmobiliaria (TOPALOV, 1979).

En relación con esto, reconocemos algunas prácticas económicas y financieras de GAMA que han buscado disminuir tales tiempos y costos, maximizando su tasa de ganancia: la mayor integración vertical<sup>6</sup> del ciclo productivo y la política financiación mediante la preventa y Obligaciones Negociables (ON).

GAMA es una de las empresas que ha logrado garantizar con capitales y funciones propias la producción, comercialización y financiación de sus productos inmobiliarios:

“...el modelo es completamente integral: todas las urbanizaciones las construimos nosotros, algunas veces se terciarizan algunas cosas pero en general lo construimos nosotros. Nos encargamos de la gestión, de la prefactibilidad y factibilidad, los cálculos, los planos, las autorizaciones e inscripciones, el inicio de obra, la compra, la financiación, la comercialización y hasta hemos creado un departamento de atención al cliente.” (Entrevista al Asesor Financiero de GAMA, 10/07/2015).

---

6 Tomayo y Piñeiro entienden a la integración vertical como “...la incorporación, en la acción productiva de la empresa, de nuevas actividades complementarias relacionadas con el bien o el servicio, tanto por encima de la cadena (upstream) como por debajo de la cadena (downstream), con el fin de lograr eficiencias productivas asociadas a la disminución en los costos de producción y de transacción, al control de suministros y la mayor calidad del bien o servicio para el consumidor final.” (2007: 33).

En lo que refiere a la construcción del inmueble, la empresa se encarga de la búsqueda, elección y compra de los terrenos, proyecta y diseña el producto, gestiona todo lo relacionado a los permisos y normativas municipales y a la factibilidad de servicios.

En este proceso de producción, desde hace poco tiempo, y frente a los desafíos de construcción que se propuso<sup>7</sup>, GAMA ha optado por ampliar su integración vertical hacia la fabricación de insumos claves como son las aberturas y muebles de madera, abriendo su propia División Aluminio<sup>8</sup> y su División Maderas<sup>9</sup>. Esta integración buscó la incorporación de la actividad de manufactura de los suministros o materias primas en el proceso productivo de la empresa en post de disminuir costos de transacción y tener mayor control en condiciones de mercado cambiantes:

“...hace poco comenzamos a tener algunas dificultades con el aprovisionamiento. El tamaño de la obra es tan grande que podés tener problemas con los proveedores, en algunos casos no podés hacer nada, ejemplo el aluminio; en otros casos podés intentarlo. ¿Que intentó Gama? Pusimos una fábrica de aberturas y muebles de madera, en principio para nosotros. Y hace poco hemos abierto un local para el público. Hacer una torre, es hacer un producto completamente estandarizado, o sea, las aberturas y muebles son los mismos – vos las ponés en diferentes lugares, pero son los mismos-. (Entrevista al Asesor Financiero de GAMA, 10/07/2015).

Sumado a esto, GAMA buscó disminuir sus costos de construcción comprando su propia maquinaria vial: camiones, removedores de tierra, mulas autoelevadoras, etc. Estas decisiones le han permitido tener mayores márgenes de independencia, como en una mejoría de sus tiempos de construcción, y por lo tanto de rotación del capital. Así, la integración vertical del proceso productivo por parte de GAMA le permite apropiarse de mayor plusvalía<sup>10</sup> generada durante la producción de los insumos, a su vez que logra una mayor ganancia al producir a costos más bajos que sus competidores y aumentar la productividad (directamente vinculado con los tiempos de producción).

658

“en la década del noventa Petrone apostó a generar un polo vinculado con la construcción, con el negocio de la construcción siendo el propietario y alquilando. Y él se arrepiente de esa decisión y empieza a vender porque él dice que su negocio tiene que ser de flujo y no de stock. Es decir, no quedarse con la propiedad sino venderla” (Asesor financiero de Gama).

En lo que refiere a la comercialización, la empresa se encarga de la venta y post venta de inmuebles de producción propia. Principalmente construye torres de departamentos y sus respectivos porcentajes de cocheras y locales comerciales; sin embargo *el negocio ha virado hacia el lote*<sup>11</sup>, por

7 En 2011, la empresa decide construir Ciudad GAMA. Un emprendimiento ubicado en un vacío urbano de 16 ha, de 4800 departamentos en 17 torres de 24 pisos de altura y 4000 cocheras subterráneas.

8 <http://juntoshacemosfuturo.com/encontra-la-mejor-variedad-de-aberturas-en-la-division-aluminio-de-gama/>

9 <http://juntoshacemosfuturo.com/division-madera-de-gama-el-lugar-donde-estan-todos-los-muebles-para-tu-casa/>

10 Por excelencia, la plusvalía es una categoría del modo de producción capitalista que toma su sentido en el análisis del “proceso de valorización”, es decir, de un proceso de producción que tiene por meta el acrecentamiento del valor de cambio. La plusvalía no es más ni menos que el sobretrabajo, es decir, la extracción del sobretrabajo por parte del capitalista (Balibar, 1969).

11 Entrevista Asesor financiero de Gama, 10/07/2015.

lo que la desarrollista ha decidido recientemente incorporar esta la línea de loteo con servicios (Barrio Norte 1, 2 y 3). Paralelamente, la empresa vende las aberturas y muebles de producción propia, y mediante “Gama Clasificados” se vende los inmuebles y rodados provenientes de la venta financiada. Sumado a esto, el departamento “Gama Alquileres” se encarga de la administración de los inmuebles, consorcios y cocheras de todos los emprendimientos.

“...uno vende dos productos: la propiedad y la financiación. Son dos precios separados, cada una de las transacciones tiene un costo diferente.” (Asesor financiero de Gama).

Los especialistas en desarrollo de emprendimientos inmobiliarios Gómez y Tisocco (2013) plantean que las formas de financiamiento se encuentran estrechamente ligadas a las estructuras empresariales que toman las compañías desarrolladoras<sup>12</sup>. Los autores reconocen cuatro vías principales de financiación: capital propio, fondos de terceros o endeudamiento, preventa o venta en pozo y consorcios de construcción o fideicomisos.

Reconocemos en GAMA las tres primeras formas de financiamiento. Hasta 2011, los entrevistados afirman que la empresa sólo se financió mediante capital propio y los ingresos que obtenía por preventa; luego, con el crecimiento de su nivel de producción y los requerimientos para encarar nuevos proyectos, la firma decidirá ingresar en el mercado de capitales argentinos con la emisión de Obligaciones Negociables (ON) a cotizar en la Bolsa de Comercio de Córdoba, Buenos Aires y/o Rosario<sup>13</sup>.

“...hace 21 años, siempre financiamos a 15 años. Al principio, con la bicicleta. Era un país de bicicleta financiera, año '89, hiperinflación. Hoy, estamos cobrando ventas hechas hace 15 años. Además, nuestro cliente no tiene porqué ser sojero, sólo debe tener plata para pagar una cuota mensual.” (Presidente de GAMA, 2008)<sup>14</sup>.

La preventa o venta en pozo es una forma de financiación sumamente habitual en el sector inmobiliario local. Consiste en ventas realizadas antes de que se inicie y/o finalice la construcción del inmueble y que son materializadas jurídicamente con boletos de compraventa (GÓMEZ y TISOCCO, 2013: 406).

La empresa GAMA históricamente vendió a moneda dura (Dólar) y a plazo largo. Hoy el plan, denominado “PLANO” de hasta 180 cuotas a 15 años, posee requisitos para el acceso que son mínimos, con una política amplia aceptación de anticipos en inmuebles y/o vehículos; lo que hace a un cliente perfil de sectores medios de la sociedad. Cuando el cliente ha pagado el 33% del valor del inmueble, se supone que se realiza la entrega del inmueble. Lo particular de este sistema de cuotas es que la primera arranca con un valor inicial bajo pero se van incrementando al tener un interés del 1% mensual acumulativo. Es decir, que el valor de las cuotas se redefine mensualmente incorporándole la variación del índice de costo de la construcción nivel general, más un uno por

12 Para Gómez y Tisocco (2013) en el caso de Argentina las estructuras empresariales se caracterizan por una alta atomización, con ámbitos de acción reducido y de orientación local, con una falta de estructura propia y de participación en los distintos eslabones de la cadena de valor

13 Actualmente han decidido retirar la oferta de ON del mercado debido a la lectura coyuntural del momento, sin embargo la empresa declara que esta es una decisión circunstancial.

14 [http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=225436](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=225436)

ciento (1%) mensual acumulativo sobre la cuota anterior<sup>15</sup>. Bajo el ejemplo que presentamos en la Tabla 1 de la compra de un departamento con el plan PLANO se da un aumento de la cuota anual promedio del 111% y un cobro total por financiamiento que resulta en más del doble del valor inicial del inmueble representado en un 57% del precio total.

Este financiamiento con el acumulativo de las cuotas y la actualización de precios, se hace altamente costoso para el comprador y genera incumplimientos a la hora de pago, *que lleva muchas veces a rescindir el contrato con pérdidas de lo pagado para los clientes de acuerdo al marco contractual*<sup>16</sup> (Asesor Financiero de GAMA).

Así, Gama ofrece así un financiamiento a largo plazo como un producto más de la venta. Con el mismo la empresa se garantiza un flujo de ingresos a largo plazo con grandes márgenes de ganancia por la tasa de interés y, en muchas ocasiones, altos ingresos monetarios que le proporciona la rescisión de los contratos por el incumplimiento de pago, dando lugar a que la empresa re-venda esos inmuebles desde la cuota cero.

### **Cálculo estimativo del incremento de cuotas con financiamiento PLANO**

**Inmueble:** Departamento de dos dormitorios de 73,42m<sup>2</sup> en el complejo Altos Villasol

**Precio del inmueble en pesos al contado en julio de 2015:** \$1.274.000

**Financiación PLANO (180 meses en pesos, 1% interés acumulativo - no incluye la actualización mensual por ICC<sup>17</sup>):**

**Cuota 1:** \$ 4.89

**Cuota 180:** \$28.432 (aumento de 593,64 %)

**Porcentaje aumento de cuota por año (promedio):** 111%

**Cobro por financiamiento:** \$ 1.369.932

---

15 Así, la cláusula quinta del contrato de compra y venta de la empresa establece que “El precio de la operación que se financia devengada en favor de LA VENDEDORA, desde el momento de la firma de la presente, un interés del 1% mensual acumulativo, como precio y pagadero sobre la última cuota ordinaria o extraordinaria devengada redeterminada y en la oportunidad de pago de cada una de ellas. Es decir que cada cuota -tanto ordinaria como extraordinaria será de un valor resultante igual al del valor redeterminado por la variación “del índice” (se refiere al índice de costo de la construcción nivel general) que se acuerda, más un UNO POR CIENTO (1%) mensual acumulativo (...)”.

16 La cláusula Décima del boleto de compra-venta de GAMA, SANCIONES POR EL INCUMPLIMIENTO DE LA COMPRA, establece que “(...) El impago de tres o más cuotas hará caducar todo plazo de pago pendiente de pleno derecho y por ende totalmente vencido y exigible todo saldo de la operación pendiente de pago. Frente a ello las partes acuerdan la facultad y opción unilateral a favor de la VENDEDORA de resolver extrajudicialmente el presente instrumento, según lo faculta el Art. 1240 del Código Civil, acuerdo este que se celebra en los términos del Art. 1197 del mismo cuerpo legal. La resolución operará de pleno derecho cuando LA VENDEDORA intime por medio fehaciente a EL COMPRADOR a regularizar situaciones de atraso o mora por un término de QUINCE DÍAS CORRIDOS y vencido dicho plazo no se haya satisfecho íntegra y totalmente la deuda habida. Cumplido el requisito de la intimación y satisfecha la deuda, se considerará la operación resulta de pleno derecho y, LA VENDEDORA queda liberada y faltada para re-colocar la unidad a terceras personas. Producida la resolución, EL COMPRADOR no tendrá derecho a reclamo alguno contra LA VENDEDORA, la que procederá reintegrar las sumas aportadas por el adquirente a valor puro histórico (sin el índice” mensual –se refiere al índice de costo de la construcción nivel general-) previa deducción de: deudas pendiente hasta ese hecho resolutorio, impuestos, tasa, servicios y demás deuda a cargo de la compradora insatisfechas (especialmente el impuesto al valor agregado o aquel que lo reemplace o sustituya) sin considerar los cargos punitivos que se hayan abonado, ni los intereses normales de financiación (compensatorios) (...)”.

17 Índice de la construcción mensual -ICC.

**Precio total por inmueble con financiación:** \$2.392.699 (43% de valor del inmueble. 57% de valor del financiamiento)

**Tabla I: Cálculo estimativo del incremento de cuotas con financiamiento**

Cuota	Valor de la cuota en pesos	Índice de la construcción	Interés acumulativo 1%	Total de la cuota
1	4742	x	47,42	4789,42
2	4789,42	x	47,89	4837,31
...	...	x	...	...
180	28.150,58	x	281,50	28.432,09

**Observaciones y fuente:** Estos datos son estimativos de acuerdo a la consulta realizada en julio de 2015 a la empresa GAMA S.A. en su oficina de ventas de Av. Colón 501, Córdoba, Argentina.

En lo que respecta a las Obligaciones Negociables, según el asesor financiero de la empresa, la decisión ingresar en el mercado de capitales argentinos se sustentó en dos objetivos: el primero, el *reforzamiento externo para formalizar todo el proceso de la empresa*, ya que el cotizar acciones en bolsa implica controles y evaluaciones propias del mercado de capitales que son valoradas por la empresa para el control y la organización de la misma, y el segundo, la *financiación propiamente*<sup>18</sup>. El acceso al mercado de capitales es una fuente de financiamiento difícil de obtener para las empresas debido a múltiples razones que tienen que ver con los altos costos de las emisiones de acciones, a temores por pérdida de control de la empresa, la dependencia de momentos macroeconómicos favorables, etc. (GÓMEZ y TISOCCO, 2013). Para las empresas sin embargo, es altamente beneficioso dada la liquidez que confiere a la inversión de sus accionistas y la posibilidad de recursos vía ampliaciones de capital para financiar procesos de crecimiento, además de que las empresas que cotizan en bolsa suelen mejorar su calificación crediticia en los bancos, como así también lograr otros financiamientos de algunos actores del mercado (GÓMEZ y TISOCCO, 2013:374). La apertura de capitales inmobiliarios en las bolsas de valores es una estrategia reciente de estos sectores económicos que visualiza una reestructuración inmobiliaria importante (LENCIONI, 2014).

En términos generales, Gama trabaja con un sistema de financiación que combina especialmente los fondos provenientes de las preventas y de obligaciones negociables. Este sistema se ejecuta tanto por su finalidad ante la necesidad del capital de producción (financiar la construcción) como de capital de circulación (financiar el consumo); sin embargo es un sistema que posee su propia tasa de rentabilidad. Como analizamos, esto permite a la empresa, disminuir el tiempo de circulación del capital, dar un proceso de concentración del capital y generar un producto en sí mismo con su propia tasa de ganancia (financiación).

18 Los recursos provenientes de la emisión de ON son utilizados (según lo establecido por la Ley Nro 23.962 de ON) para el fortalecimiento del Capital de Trabajo y a la ejecución de determinadas inversiones en Activos Fijos.

## Conclusiones

La primacía acordada a los factores estructurales y a la temática de la mundialización en el estudio del cambio urbano dio un énfasis quizás excesivo a la definición y a la descripción de la “ciudad global”, en detrimento de un estudio de los procesos, los agentes y prácticas concretas (CATTANEO PINEDA, 2011). Es decir, existe un déficit relativo de estudios empíricos sobre los grupos empresariales que producen la ciudad y los efectos espaciales de estas prácticas económicas (RAS-PALL, 2014).

Para suplir esa carencia nos valemos de un estudio de caso que analiza las estrategias de la empresa GAMA S. A. que apuntan a la reproducción y acumulación del capital económico. Como analizamos, al interior de las estrategias de orden económico-financiero la integración vertical, *por debajo de la cadena* (fabricación de insumos claves y la compra de maquinaria vial) se constituyó en una estrategia clave. A través de la misma la desarrollista pudo no sólo tener mayores márgenes de independencia, mejorar sus tiempos de construcción, y por lo tanto de rotación del capital sino también reducir los costos de producción. Asimismo, GAMA se caracteriza por un sistema de comercialización múltiple que abarca desde los insumos de producción propia –aberturas y muebles de madera-; inmuebles con su respectivo sistema de financiación y la administración de los inmuebles, consorcios y cocheras de todos sus emprendimientos.

En términos generales, la empresa trabaja con un sistema de financiación que combina especialmente los fondos provenientes de las preventas y de obligaciones negociables. Este sistema se ejecuta tanto por su finalidad ante la necesidad del capital de producción (financiar la construcción) como de capital de circulación (financiar el consumo); sin embargo es un sistema que posee su propia tasa de rentabilidad. Esto permite a la empresa, disminuir el tiempo de circulación del capital y generar un producto en sí mismo con su propia tasa de ganancia (financiación).

GAMA ha logrado constituirse en una empresa de promoción inmobiliaria de gran peso en el mapa de agentes mercantiles de la ciudad de Córdoba dada su capacidad de maniobra, flexibilización e innovación frente a los cambios en el mercado. La desarrollista conduce un proceso de acumulación de capital que lo posiciona como un importante *capital promotor* de la producción habitacional de la ciudad.

Por último, a lo largo del trabajo apuntamos a nutrir la Teoría de Renta del Suelo a partir del análisis de las estrategias concretas desplegadas por la desarrollistas GAMA en la ciudad de Córdoba. En el contexto actual, se vuelve necesario repensar el lugar y la incidencia que los promotores inmobiliarios tienen en las ciudades contemporáneas, en tantos agentes claves de las transformaciones urbanas.

## Bibliografía

BALIBAR, É. (1969). “Acerca de los conceptos fundamentales del materialismo histórico. De la periodización a los modos de producción”, en L. Althusser y É. Balibar. *Para leer el capital*, (pp. 219-245). México: Siglo XXI.

CATTANEO PINEDA, R. (2011). Los fondos de inversión inmobiliaria y la producción privada de vivienda en Santiago de Chile: ¿Un nuevo paso hacia la financiarización de la ciudad? *EURE* 37, 112, p. 5-22.

CISTERNA, C. (2015). Neodesarrollismo, desarrollo inmobiliario y dinámicas urbanas. El caso de la ciudad de Córdoba, Argentina. Ponencia presentada en las XV Encuentro de Geógrafos de América Latina. La Habana, Cuba.

CUENYA, B. y CORRAL, M. (2011). Empresarialismo, economía del suelo y grandes proyectos urbanos: el modelo de Puerto Madero en Buenos Aires. *Revista EURE* 37, 11, p. 25-45.

GÓMEZ M. y TISOCCO, D. (2013). *Evaluación de proyectos inmobiliarios*. Buenos Aires: BRE-Bienes Raíces Ediciones.

JARAMILLO, S. (2009) *Hacia una teoría de la renta del suelo urbano*. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

LENCIONI, S. (2014) Reestruturação imobiliária: uma análise dos processos de concentração e centralização do capital no setor imobiliário. En *EURE*, N° 120, Vol. 40, p 29-47.

TOPALOV, C. (1979) *La urbanización capitalista: Algunos elementos para su análisis*. (Disponible en <http://es.scribd.com/doc/52839153/Topalov-LaUrbanizacion-Capitalista> [Consultado en: 2014, julio 1]).

TOMAYO, M. y PIÑEIRO, J. (2007). Formas de integración de las empresas. *Ecos de Economía*, n° 24, p. 27-45.

RASPALL, T. (2014). *El rol de los actores en la configuración de la oferta de viviendas nueva en la ciudad de Buenos Aires durante los primeros años de la posconvertibilidad. El caso de barrio de Caballito, 2003- 2008*. Tesis de maestría en Sociología Económica. Instituto de Altos Estudios Sociales, Universidad Nacional de San Martín.

SCHTEINGART, M. (1979) “El sector inmobiliario capitalista y las formas de apropiación del suelo urbano. El caso de México”, *Demografía y Economía*, Vol. 13, No. 4, p. 449-466.

### Fuentes electrónicas:

Prospecto de Emisión Obligaciones Negociables pyme garantizadas GAMA, 2011. Documento en línea: [www.cnv.gob.ar](http://www.cnv.gob.ar) [Consulta: 12 de julio de 2015].

GAMA. S.A. Juntos Hacemos futuro. Documento en línea: <http://juntos hacemos futuro.com/gama-una-de-las-10-mejores-desarrollistas-a-nivel-nacional/> [Consulta: 12 de julio de 2015].

GAMA. S.A. Juntos Hacemos futuro. División de Madera de Gama. Documento en línea: <http://>

juntoshacemosfuturo.com/division-madera-de-gama-el-lugar-donde-estan-todos-los-muebles-para-tu-casa [Consulta: 12 de julio de 2015].

GAMA. S.A. Juntos Hacemos futuro. División de Aberturas de Gama. Documento en línea: <http://juntoshacemosfuturo.com/encontra-la-mejor-variedad-de-aberturas-en-la-division-aluminio-de-gama/> [Consulta: 12 de julio de 2015].

### **Artículos periodísticos:**

La Voz del Interior. (2008) “Ángel o demonio”. Disponible en: [http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota\\_id=225436](http://archivo.lavoz.com.ar/nota.asp?nota_id=225436) [Consulta: 17 de junio de 2014].

La Mañana de Córdoba. (2010) “Quieren saber si El Tropezón se inunda por alteración del arroyo El Infiernillo”. Disponible en: [http://www.lmcordoba.com.ar/nota/7580\\_quieren-saber-si-el-tropezon-se-inunda-por-alteracion-del-arroyo-el-infiernillo](http://www.lmcordoba.com.ar/nota/7580_quieren-saber-si-el-tropezon-se-inunda-por-alteracion-del-arroyo-el-infiernillo) [Consulta: 1 de julio de 2015].

La Voz del Interior. (2014) “Dura sentencia contra Jorge Petrone”. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/sucesos/dura-sentencia-contra-jorge-petrone> [Consulta: 10 de junio de 2015].

La Voz del Interior. (2015) “Gama pagó ON por casi \$ 4 millones”. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/negocios/gama-pago-por-casi-4-millones> [Consulta: 14 de junio de 2015].

La Voz del Interior. (2015) “Gama asegura que sigue obras y planea emitir Obligaciones Negociables”. Disponible en: <http://www.lavoz.com.ar/negocios/gama-asegura-que-sigue-obras-y-planea-emitir-obligaciones-negociables> [Consulta: 15 de junio 2015].



# **La política vivienda social productora de procesos de segregación residencial socioeconómica. El Caso de Córdoba en el contexto latinoamericano.**

**Ana Laura Elorza**

DNI 27959807. Instituto de Investigación de la Vivienda y Habitat (FAUD) Universidad Nacional de Córdoba. Becaria Postdoctoral CONICET.

analauraelorza@hotmail.com

**Eje:** Desarrollo, territorio y regionalización

## **Introducción**

La ciudad de Córdoba se ha caracterizado conformación por la división social del espacio. A medida que la ciudad fue extendiéndose, en paralelo al crecimiento poblacional, la configuración de nuevas formas de estratificación social y el valor del suelo urbano, se complejiza el fenómeno de segregación residencial socioeconómico. La mayoría de la población de bajos ingresos residen en áreas periféricas de la ciudad, históricamente conformadas con menor oferta urbana que se traduce en menores oportunidades para el desarrollo de actividades (laborales, educativas, culturales, etc.) y de acceso a servicios y equipamientos sociales.

Un estudio reciente nos permite identificar la dinámica que ha tenido el fenómeno de la segregación residencial socioeconómica (SRS) en esta ciudad durante el periodo 2001- 2008, en los que se ha profundizado la concentración de los grupos de altos ingresos en una zona específica de la ciudad (en el sector del área central y del eje noroeste de la ciudad), mientras que los grupos de bajos ingresos, se encuentran localizados en la zona periférica de la ciudad (Elorza, 2014).

En este trabajo nos interesa identificar la incidencia de las políticas de vivienda en el desarrollo del fenómeno de la SRS en la ciudad de Córdoba durante esos años. La hipótesis que sostenemos es que los proyectos de vivienda social implementados a través de políticas públicas focalizadas han incidido en la intensificación de la SRS.

## **Conceptualización de la segregación residencial socioeconómica (SRS)**

En este trabajo se suscribe al planteamiento de Sabatini (2004), comprendiendo a la segregación residencial socioeconómica como un fenómeno que consiste en una relación espacial: de proximidad territorial o de separación entre personas pertenecientes a un mismo grupo social, que puede estar relacionada al mercado de suelo y vivienda como a otras prácticas coercitivas o no.

Rodríguez Vignoli (2001) menciona que se pueden identificar dos tipos de segregación: en términos sociológicos, segregación significa la ausencia de interacción entre grupos sociales; en cambio, en un sentido geográfico, significa desigualdad en la distribución de los grupos sociales en el espacio físico. La presencia de un tipo de segregación no asegura la existencia del otro. En una sociedad de castas, por ejemplo, la segregación social es virtualmente absoluta, con independencia

de la forma en que estas castas se localizan en el territorio; así, en ese caso extremo, la eventual cercanía física de las castas no promovería la interacción entre ellas.

La segregación residencial presenta tres dimensiones para su examen en términos analíticos: 1) el grado de concentración espacial de los grupos sociales (en términos de localización urbana), 2) la homogeneidad que presentan las diferentes áreas de la ciudad en términos de su composición social, y 3) la percepción que las personas tienen de la segregación, como fenómeno espacial. Sabatini (2004) explica, que las dos primeras dimensiones hacen referencia al aspecto objetivo de la segregación, aunque cada una capta una arista distinta del fenómeno, mientras que la tercera se relaciona con aspectos subjetivos. Esta dimensión de análisis es importante dado que se relaciona con la identidad y con el prestigio asignado a barrios o zonas completas en la ciudad, y contribuye a la construcción de estigmas territoriales con efectos en términos de las posibilidades de integración social de los residentes en esas áreas.

Rodríguez Vignoli (2001) refiere que en las dos primeras dimensiones hay una cierta superposición, ya que la localización de un grupo determinado en una cierta área implica la configuración de un área homogénea, sin embargo, la distinción de estas dos dimensiones tiene sentido. La primera dimensión tiene lugar cuando algún grupo social registra un sesgo residencial global, es decir, todos (o la gran mayoría) de sus miembros se localizan en una zona determinada del territorio, sin importar si en dicha zona hay otros grupos sociales. Esta segregación por **localización de grupo** opera cuando, en una situación en la que hay varios grupos sociales, uno o más no está disperso por el territorio sino que se encuentra concentrado en una zona específica. En cambio, la segunda dimensión, que puede denominarse **por exclusión**, atañe a la ausencia de mezcla o integración de grupos sociales en espacios comunes. En esta dimensión de la segregación, un grupo social no se mezcla con el resto aunque esté diseminado en varias partes de la ciudad. Así se originan zonas homogéneas en un contexto heterogéneo, lo que probablemente dificulta la interacción con otros grupos sociales.

Saravi (2008) enriquece el análisis aclarando que cuando hablamos de la segregación en términos de la distribución de la población en el espacio, del nivel de concentración de determinados grupos en ciertas áreas de la ciudad, y/o del grado de homogeneidad social que presentan áreas específicas; no se trata simplemente de un criterio de diferenciación, sino al mismo tiempo de un criterio clave de jerarquización, y más específicamente de desigualdad social.

### **Las políticas estatales de vivienda social como productoras de SRS**

Es rica y diversa la producción de investigaciones referidas a la relación entre políticas de vivienda social y la producción de la segregación residencial por la condición socioeconómica de la población en las ciudades de América Latina. Si bien históricamente las políticas de vivienda social han sido criticadas por la localización de los proyectos habitacionales en áreas periféricas y con limitaciones en el acceso a los servicios públicos y equipamientos sociales y culturales (Yujnovski, 1984; Pradilla Cobos, 1987), en las últimas décadas, a partir de las transformaciones ocurridas en las ciudades a partir de los cambios en el régimen de acumulación capitalista y la orientación de las políticas habitacionales, estos problemas se han reforzado.

La prevalencia de la lógica del mercado en las políticas de vivienda operado por las grandes empresas del negocio inmobiliario en el que prima el objetivo de mayores ganancias, la localización de los proyectos habitacionales es cada vez más alejadas de los sectores de centralidad, superficies mínimas habitables, peor calidad constructiva de las viviendas, conjuntos de gran tamaño y mayor estigmas por ser residentes de barrios de vivienda social.

Hidalgo Dattwyler (2007) plantea que lo novedoso de política de vivienda desarrollada en las últimas décadas en Chile, es que los nuevos proyectos habitacionales ya no se encuentran en la periferia de la ciudad motorizando la expansión urbana, sino que estos conjuntos se levantan en espacios distantes de la mancha urbana, tanto en el medio rural como en las ciudades menores existentes en los confines de las grandes conurbaciones. Distintos trabajos indican que esa política, si bien ha tenido como resultado una importante disminución del déficit habitacional<sup>1</sup>, ha traído aparejada una serie de externalidades en las ciudades chilenas, que se manifiestan en procesos de segregación social y fragmentación física del espacio urbano (Rodríguez y Sugranyes, 2005; Brain y Sabatini, 2006).

En México, la política de vivienda social producida desde los años 90 se ha caracterizado por la activa participación del sector inmobiliario privado, su intervención no fue solo en la construcción de viviendas sino también en la adquisición del suelo, su urbanización, la construcción de viviendas, la promoción e incluso, los mecanismos de financiamiento, instaurándose un sistema predominantemente privatizado y mercantilizado (Esquivel, Maya y Cervantes, 2005).

Esto ha tenido como correlato la construcción de megaproyectos residenciales de gran superficie y elevado número de viviendas (Rodríguez Chumillas, 2006), emplazados en municipios distantes de las grandes ciudades del país, sin una adecuada previsión para la dotación de servicios urbanos y comunitarios, ya que que los promotores inmobiliarios se limitan a proporcionar sólo los elementos mínimos indispensables para cumplir con la normatividad establecida. Las localizaciones de estos conjuntos, en zonas periféricas alejadas del tejido urbano y social, ha traído como consecuencia, grandes desplazamientos de la población desde la vivienda hacia su lugar de trabajo, y utilizando casi siempre un transporte colectivo deficiente e inseguro (Esquivel, Maya y Cervantes, *Ibíd.*).

En Argentina, un informe del Programa de Naciones Unidas por el Desarrollo (PNUD) (2009) analiza el fenómeno de la segregación residencial socioeconómica y plantea los límites de las políticas habitacionales desarrolladas en los últimos quince años, ya que los distintos programas no inciden en la composición social de los barrios, que siguen habitados por población con alto grado de vulnerabilidad, lo cual trae aparejado condiciones de reproducción de la pobreza.

En el ámbito de la ciudad de Córdoba, distintos estudios sobre las políticas de vivienda social de erradicación de villas desarrolladas durante las últimas tres décadas, muestran que la nueva localización de los conjuntos habitacionales dirigidos a la población de bajos ingresos, se ha realizado en la periferia, atendiendo a oferta de parcelas para ser urbanizadas a poco valor, constituyendo una oferta accesible, con un bajo costo (Marengo, 2004; Marengo y Elorza, 2009, 2014).

En resumen, podemos decir que en los estudios realizados en diferentes ciudades de la región se identifican ciertos rasgos constantes de las políticas de vivienda social, pero profundizados por el rol del Estado como garante de la supremacía del mercado de suelo y constructivo, en la que cada vez más la localización de los proyectos de vivienda es periférica, lo que ha devenido en profundos problemas como: el aumento de las distancias respecto de los lugares de servicio, la desestructuración de las redes sociales primarias y secundarias como consecuencia de la inadecuada localización en los límites de la gran ciudad; y la construcción de territorios socialmente homogéneos, reduciendo las posibilidades de interacción entre grupos sociales, lo que dificulta la reproducción social de los sectores de bajos ingresos.

## La política habitacional en la ciudad de Córdoba 2001-2008

A partir de las transformaciones al interior del modelo de acumulación y la implementación de las políticas neoliberales con mayor énfasis en la década del 90, en Argentina se produjeron modificaciones de las políticas sociales, las que se caracterizaron por el achicamiento del gasto social y la retirada del Estado de ámbitos públicos. Estos cambios estuvieron regidos por los principios del Consenso de Washington delimitados por los organismos internacionales (FMI, Banco Mundial y BID); “los cuales ‘sugieren’ lineamientos que, al ser puestos como condición para asignar recursos o incluso para mantener relaciones normales (comercio libre), funcionan de hecho como imposiciones” (Coraggio, 2004:79).

Según Rozas Pagaza (2003) las ideas neoliberales han tenido una definida aplicación en las políticas sociales, produciéndose una asistencialización de las mismas, siendo una de las características de la modalidad en que se ha abordado la resolución de la cuestión social. Es decir, las modificaciones producidas en las políticas sociales, crean una nueva manera de afrontar la cuestión social, caracterizada por los procesos de privatización, focalización y descentralización<sup>2</sup>.

Este tipo de políticas se definen como estrategias de “alivio” a la pobreza, buscando achicar los efectos del ajuste impulsado para sobrellevar la crisis económica, es decir, aumento de desempleo y efectos negativos sobre los sectores pobres. En el plano sectorial de la política social, en las políticas de vivienda, se evidencian los procesos anteriormente nombrados (descentralización, privatización y focalización, desfinanciación, etc.) en los nuevos lineamientos políticos y de las operatorias habitacionales ejecutadas. El enfoque de intervención sobre el problema de la vivienda se regirá en términos de: “facilitar” el funcionamiento de los mercados (de suelo y de la construcción) y de “aliviar” la pobreza, con un claro componente focalizador hacia la población definida como “pobres”, sin acceso a una vivienda vía el mercado formal.

668

En este marco, en la ciudad de Córdoba se desarrolla un programa de relocalización de villas denominado “Mi Casa, Mi Vida” que tiene como objeto relocalizar a las familias residentes de villas localizadas en la orilla del río Suquía. Dicho plan se difundió públicamente a través de la propaganda oficial como el programa “Mi Casa, Mi Vida” o el “plan de las 12.000 viviendas”, que era la meta a alcanzar en la producción de unidades habitacionales.

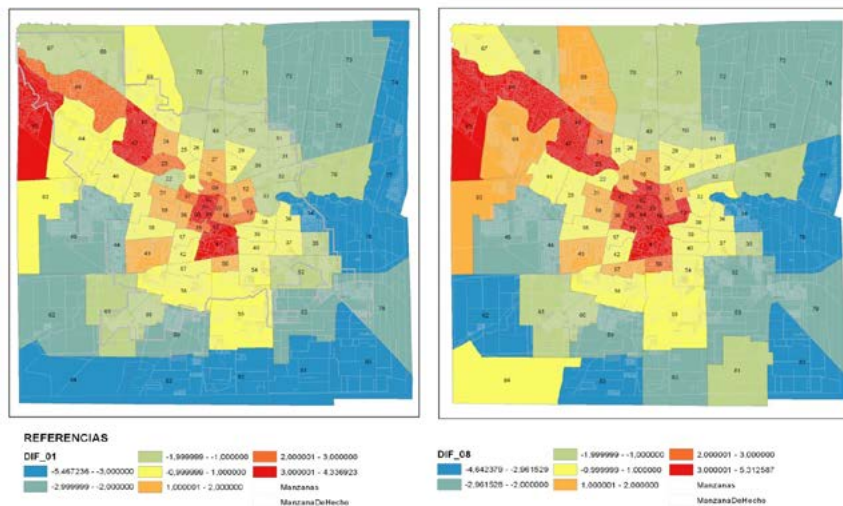
El desarrollo del programa comprendió el periodo 2003-2010, y su financiamiento se solventó a través de un crédito otorgado por el BID, el que abarcó el 83% del presupuesto, y como contraparte se utilizaron fondos del presupuesto provincial, su costo fue de US\$ 116.036.200<sup>3</sup>.

El objetivo general del mismo ha sido contribuir al mejoramiento integral del hábitat y las condiciones de vida de las familias beneficiarias. Específicamente, la intervención de este programa estuvo dirigida a los grupos, que habitando en zonas de riesgo fueron afectados por las inundaciones del Río Suquía, sus afluentes y canales maestros. Estas familias fueron relocalizadas a nuevos conjuntos habitacionales compuestos por unidades habitacionales (viviendas familiares de 42 m<sup>2</sup>) e infraestructura completa (agua, electricidad, alumbrado público, asfalto y cloacas); en el caso de los barrios con una cantidad mayor a 250 viviendas, también cuentan con equipamiento (escuelas, centro de salud, posta policial) y fueron denominados como barrios-ciudades (ejemplo, Ciudad Evita, Ciudad de mis sueños, Ciudad Sol Naciente, etc.).

## La dinámica de la SRS y la incidencia de la política de vivienda social

Resultados de un estudio anterior sobre la dinámica de la SRS en la ciudad de Córdoba durante el periodo 2001- 2008<sup>4</sup> (Elorza, 2014), demuestran un sostenimiento del patrón tradicional de segregación de las ciudades latinoamericanas. En la Figura N°1 se han identificado los niveles de segregación residencial calculados según la variable de segmentación de los grupos sociales utilizadas: años de estudio del jefe de hogar. Este procedimiento ha permitido analizar la distribución de la población en determinadas áreas de la ciudad: el área central se encuentra ocupada por los sectores de altos ingresos y su localización residencial se expande hacia el sector noroeste de la periferia de la ciudad conformándose un “cono de alta renta” (Sabatini, 2003); en el área intermedia de la ciudad, se evidencia la mayor presencia de los sectores medios; y el área de la periferia, con excepción del eje noroeste, predomina la población de bajos ingresos.

El análisis comparativo según esta variable entre los cortes temporales 2001-2008, permite observar un comportamiento contradictorio de este fenómeno. Por un lado, se han ampliado las áreas de baja y moderada segregación (áreas amarillas y naranjas), lo que significa un mayor esparcimiento de la localización de los sectores de ingresos medio en la ciudad; el proceso de localización de los grupos de bajos ingresos ha tenido una dinámica de dispersión en el sector periférico de la ciudad (áreas celestes y azules). Por otro lado, en sentido opuesto, se han consolidado los sectores de la ciudad identificados con alta y muy alta segregación de la población de más alto ingreso, concentrándose en el área central y noroeste de la ciudad (áreas rojas).

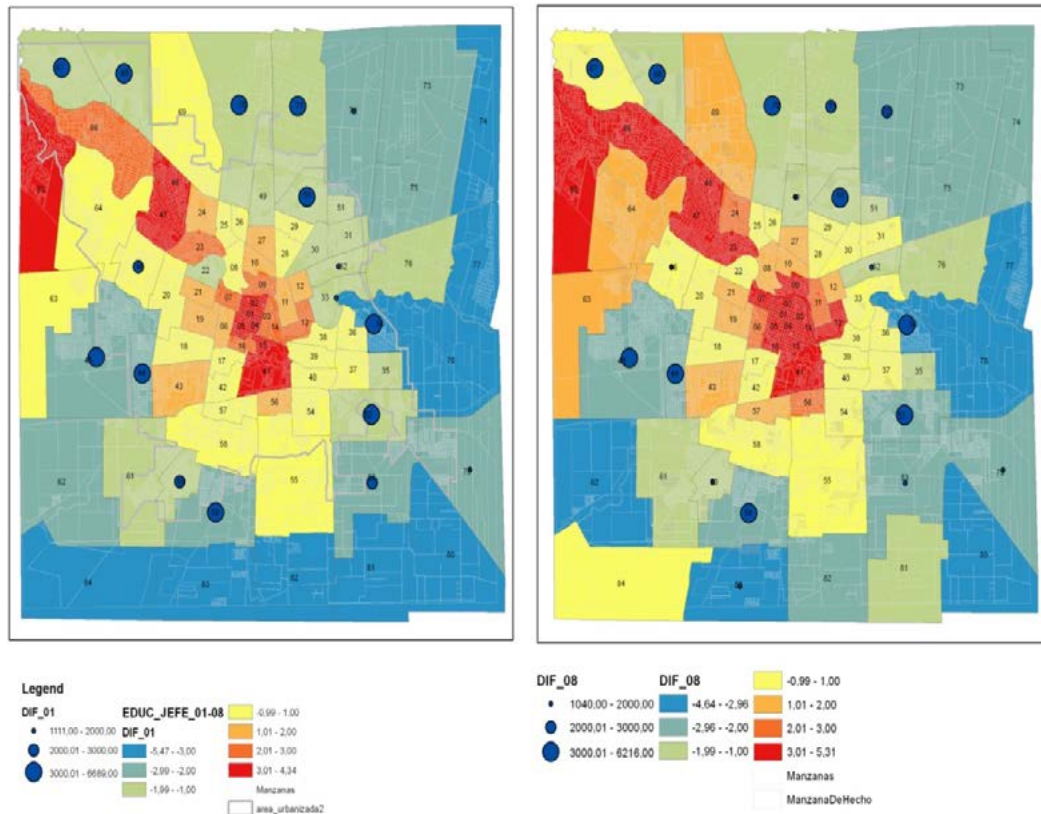


Fuente: Elaboración propia

Figura N°1- Segregación Residencial Socioeconómica en la ciudad de Córdoba según Años de estudio de Jefe de Hogar 2001- 2008

A partir de estos resultados, se avanzó en el análisis de la homogeneidad social que presentan los sectores de la ciudad, identificando en el mapa las áreas en los que hay una concentración de población en condiciones de NBI<sup>5</sup>. Como se puede observar en la Figura N° 2, con la superposición del análisis de las dos variables utilizadas, hay una clara correspondencia: por un lado, entre las fracciones en la que la media de años de estudio de los jefes de hogar es inferior a la media y las fracciones con mayor cantidad de población con NBI (señalado con círculos); y por el otro, entre las fracciones que conforman el área central y del corredor Noroeste, que históricamente ha sido el territorio residencial de los grupos de altos ingresos, en las que tiene menor presencia la población con NBI.

El análisis comparado (2001-2008) demuestra que la distribución de la población en situación de NBI mantiene una tendencia de localización en determinadas áreas periféricas de la ciudad. Mientras que en 2001, el 67,20% de esta población reside en la periferia de la ciudad, en el 2008 este porcentaje desciende levemente al 65,80%; la localización urbana de este grupo y su distribución en el espacio.



Fuente: Elaboración propia

Figura N° 2- Segregación Residencial Socioeconómica en la ciudad de Córdoba según Años de estudio de Jefe de Hogar y concentración de población con NBI. 2001- 2008

Durante esos años, como mencionamos anteriormente se desarrolló el programa “Mi Casa, Mi Vida”, si bien no tuvo como objetivo abordar el fenómeno de la segregación, su acción generó efectos en la configuración de la ciudad y la localización residencial de población de bajos ingresos, lo cual podemos comprenderla, en términos de Bourdieu (2001), como una *construcción política del espacio*.

Durante el periodo 2003- 2008, a través de esta operatoria se han realizado el traslado de aproximadamente 70 villas, adjudicado 8.876 nuevas viviendas emplazados en 39 nuevos barrios. Se ejecutaron nueve barrios- ciudades (con más de 250 viviendas), se desarrolló en su territorio equipamiento comunitario: escuelas, centro de salud, posta policial, comedor infantil y de ancianos, etc. Con un fuerte criterio de focalización de sus destinatarios, y respondiendo a parámetros “técnicos”, la población objetivo de este programa son los pobres, específicamente los residentes en villas de emergencia, incapaces de acceder a una vivienda vía el mercado y que necesitan mejores

condiciones de habitabilidad, por lo cual la entrega de la vivienda nueva es totalmente subsidiada. El accionar de este programa ha estado dirigido a disminuir la cantidad de hogares con déficit cuantitativo de viviendas, a través de la implantación de conjuntos habitacionales compuestos por viviendas, equipamiento e infraestructura completa, con un fuerte carácter sectorial; reproduciéndose la lógica de los anteriores planes de entrega de vivienda “llave en mano”. En el año 2001, la cantidad de hogares con déficit habitacional cuantitativo en la ciudad de Córdoba era de 20.311 hogares (Rodríguez y Tabora, 2009), la implementación de este programa representa el 43,7% de éstos con la ejecución de las viviendas. El acceso a una unidad habitacional y a los servicios públicos ha representado mejores condiciones de vida para muchas familias; sin embargo, no podemos decir que los problemas habitacionales se hayan resuelto.

Desde la lógica “viviendista” de intervenir en la cuestión social habitacional, como plantea Rodolfo (2006), los nuevos barrios de vivienda social son concebidos como una ciudad dentro de la ciudad y el proyecto responde a plasmar el costo de eficiencia en el polígono de intervención, mientras que el diseño incorpora una organización espacial propia y diferenciada del entorno. Esta lógica de intervención se expresa en la ejecución del “Mi Casa, Mi Vida” a través de la construcción de proyectos idénticos (tipologías, diseño de espacios verdes y de equipamiento, etc.) sin reconocer rasgos culturales e identitarios y necesidades habitacionales y de locación de la población destinataria.

En cuanto a las dimensiones y tipología de la vivienda, ha sido diseñada desde parámetros del modelo de familia nuclear, no reconoce otros tipos de hogares (nuclear numerosa, extensos, etc.) obligándolos a “acomodarse” a reducidos espacios en cada ambiente, según umbrales críticos que pueden tener como consecuencias problemas psicológicos, afectivos, etc. (Elorza, 2008); esto ha llevado que se continúen reproduciendo condiciones habitacionales deficitarias<sup>6</sup>.

Un aspecto central para el análisis de la segregación es conocer la localización de estos proyectos habitacionales en la ciudad, un factor determinante en la definición de su localización es el costo del suelo, por lo que estos nuevos barrios en su mayoría se encuentran en áreas periféricas. Los nuevos barrios se localizan en áreas de extensión urbana, generalmente incorporando suelos que estaban afectados al uso rural, con la consecuente demanda de extensión de infraestructura y servicios públicos, las implicancias en los costos de urbanización y de funcionamiento que deben ser asumidos por el municipio.

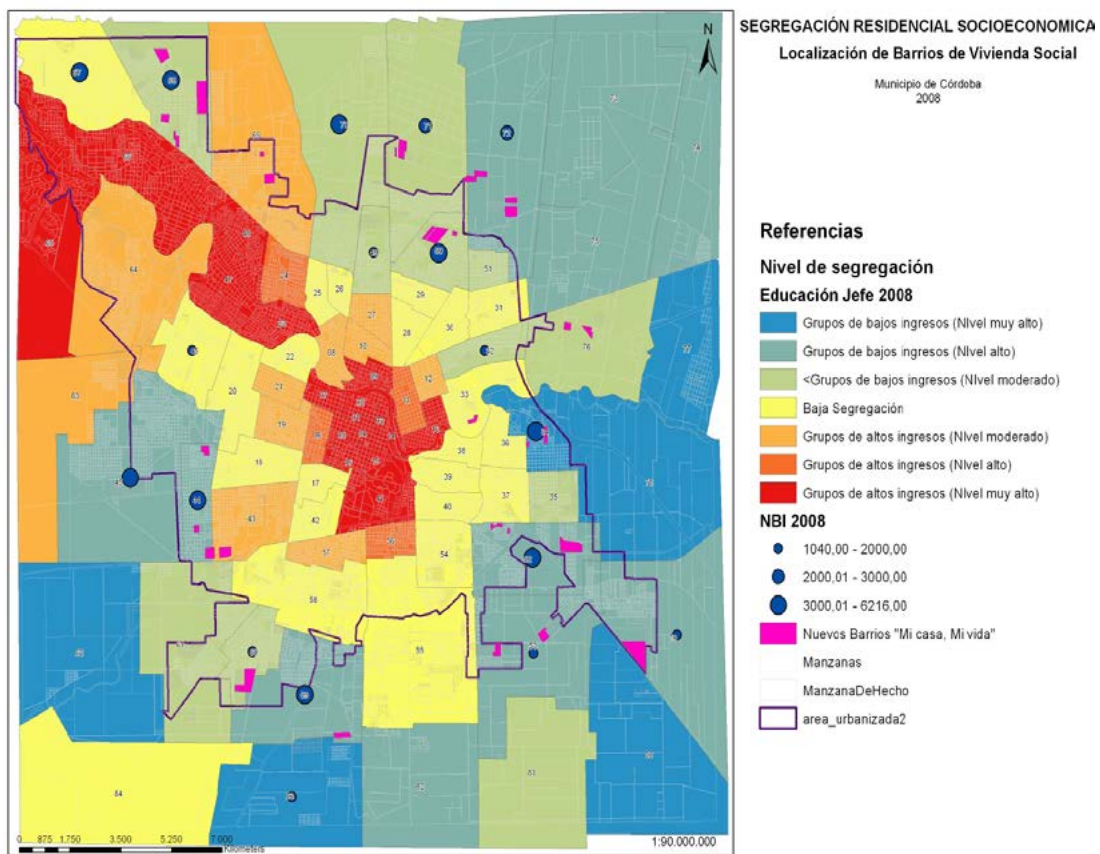
La localización de los conjuntos habitacionales ha configurado una nueva distribución de la población pobre en la ciudad, trasladándolos del anillo central e intermedio a sectores periféricos, en los que los servicios, equipamientos, recursos son de menor calidad.

En la Figura N° 3, se ha superpuesto la espacialización de la segregación residencial socioeconómica y la nueva localización de los barrios ejecutados por el “Mi Casa, Mi Vida”. Se identifica la ubicación de los nuevos complejos de vivienda social en los sectores periféricos, en especial en el sudeste y noreste de la ciudad, caracterizados por una la concentración de población en condiciones de pobreza, contribuyendo de esta manera a reforzar la homogeneidad de estos territorios, en cuanto a las características económicas, sociales y culturales de su población.

Asimismo, la conformación de territorios homogéneos en cuanto a la composición social de los grupos responde a los criterios de focalización de las familias destinatarias de este programa, sin haber incorporado criterios de mixtura social. Sumado a esto, la nueva localización, ha disminuido la posibilidad de que los vecinos experimenten interacciones con sujetos de otros grupos sociales que le daba la antigua residencia, y en muchos casos, representaban oportunidades de acceso

a fuentes de trabajo. Como afirma Sabatini (2003) cuando la homogeneidad social del espacio es muy fuerte los efectos tienden a ser negativos, en especial cuando se relacionan con su carácter involuntario. Es decir, cuando los sectores pobres son expulsados de ciertas áreas de la ciudad sea como consecuencia del mercado de suelo o por intervenciones públicas que los empujan a la periferia. La erradicación de las familias de las villas, ha tenido efectos en en la vida cotidiana de la población, quienes han mejorado sus condiciones materiales de vida, pero deben asumir mayores costos de movilidad urbana y tiempos de traslado, adaptación de estrategias de reproducción social, pérdida de oportunidades de inserción laboral, ruptura de redes sociales, etc. (Montoya Flores, 2008; Elorza, 2008).

En la organización y producción del territorio por parte del Estado a través de este programa se evidencia un protagonismo del urbanismo “cerrado” que se extiende también a los grupos sociales de menores ingresos. La planificación de los complejos habitacionales, en los que reproduce una clonación de tipologías no sólo de las viviendas, sino también del equipamiento social, los espacios verdes y el ingreso a los ciudades-barríos a través de un “arco de entrada”, a modo de lo que Rodríguez Chumillas (2006) denomina “cerrada popular”, se explicita la generalización de unos modos de habitar que sugieren una mayor diferenciación en la apropiación del espacio y nuevos paisajes y arquitecturas de la exclusión, conformándose nuevos “territorios de relegación” (Wacquant, 2001).



Fuente: Elaboración propia

Figura N°3- Segregación residencial socioeconómica y localización nuevos barrios Programa “Mi Casa, Mi Vida

Por otra parte, el accionar estatal desde esta operatoria no sólo ha impuesto la erradica-



ción de las villas, sino también la convivencia entre diferentes grupos sociales, ya que para responder a la eficacia económica de los terrenos se han integrado la población de distintas villas en estos barrios, sin previo trabajo de conocimiento e integración entre ellos y en consecuencia en la cotidianidad surgen diferencias y desconfianzas hacia el “otro”. Resultados de una investigación realizada en el barrio “Ciudad de los Niños”, demuestran que las diferencias y conflictos vecinales se expresan claramente en el ámbito escolar, entre niños y jóvenes. Estos grupos manifiestan la desconfianza y prejuicios a través de peleas, en busca de la confirmación de identidad y reconocimiento frente a los nuevos vecinos (Elorza, 2008).

La revisión de esta política y los resultados de su implementación permiten inscribir un claro componente de diferenciación social y profundización del desigual acceso a la ciudad y las oportunidades que ésta brinda según la condición socioeconómica de los sujetos. He introduce una serie de interrogantes en relación la producción y profundización de segregación residencial socioeconómica y la calidad de vida de las familias destinatarias. La distancia a los espacios de centralidad urbana, la imposibilidad para la población de afrontar gastos de transporte y la calidad deficiente de ese servicio, la baja mixtura social, el deterioro edilicio y la reproducción de condiciones habitacionales deficientes, son algunos de los principales factores que contribuyen a la fragmentación urbana, y que están configurando nuevos problemas, necesidades y demandas de los habitantes de barrios de vivienda social.

## Conclusiones

673

En este trabajo abordamos la relación establecida entre las políticas sociales de vivienda y la producción del fenómeno de la segregación residencial socioeconómico. La revisión de estudios referido a este tema, en especial en la región latinoamericana, dan cuenta de los cambios ocurridos en los enfoques de intervención de las políticas sociales sobre la cuestión social habitacional, con la prevalencia de la lógica del mercado, los problemas asociados a la calidad de vida urbana de la población se han profundizado: la localización de los proyectos habitacionales es cada vez más alejadas de los sectores de centralidad, las viviendas tienen superficies mínimas habitables con peor calidad constructiva, conjuntos de gran tamaño lo que tiene como consecuencia la concentración de población pobre en determinados barrios de la ciudad y mayor estigmas por ser residentes de barrios de vivienda social.

En Argentina en general y Córdoba en particular, las orientaciones de las políticas han estado vinculadas a estos determinantes y presentan las mismas limitaciones y problemáticas que las analizadas en la región; prevalece la política sectorial “viviendista” para abordar el déficit habitacional cuantitativo, como estrategia de desarrollo económico y promoción del empleo y también de sostenimiento del subsidio para las empresas constructoras.

El análisis particularizado del programa “Mi Casa, Mi Vida” ha permitido comprender las ideas y fundamentos, desde el cual se fundamenta la intervención sobre las familias residentes de las villas y los propósitos que se persiguen para la configuración de la ciudad y de los barrios, como territorios materiales. La acción de este programa tiene claro componente de diferenciación social y profundización del desigual acceso a la ciudad y las oportunidades que ésta brinda según la condición socioeconómica de los sujetos.

El estudio realizado lleva a corroborar la hipótesis, referida a que los proyectos de vivienda social implementados a través de políticas públicas focalizadas han incidido en la intensificación de la segregación residencial y refuerzan las condiciones de reproducción de la pobreza durante el pe-

riodo analizado.

La erradicación de las villas ha incidido en la profundización de la segregación residencial de la población de altos ingresos, ya que no comparten el espacio con los villeros, lo que posibilitaba cierta mixtura social en esos espacios y representaban posibilidades de mayor acceso a servicios y oportunidades laborales, culturales y sociales a las familias residentes en las villas. Como contracara, la localización de los nuevos barrios en sectores periféricos de la ciudad y la composición social de los grupos destinatarios de este programa (los pobres residentes de las villas) ha sostenido la concentración de población en condiciones de pobreza, contribuyendo de esta manera a reforzar la homogeneidad de estos territorios, en cuanto a las características económicas, sociales y culturales de su población.

Asimismo, las limitaciones en el diseño de la tipología de la vivienda, ha tenido como consecuencia una reproducción de condiciones habitacionales deficitarias, en las que predominan las situaciones de hacinamiento. Sumado a esto, la denominación de estos conjuntos como “barrios-ciudades”, la disposición de su ingreso por medio de arcos que significan una ruptura con el tejido urbano, y la localización de equipamientos sociales (dispensario, escuela, comisaria, etc.) a los que accede la población de estos barrios, constituyen factores problemáticos para reflexionar sobre la segregación subjetiva y sus vinculaciones con las dimensiones objetivas. Vivir en la periferia y en territorios homogéneos socialmente pobres, representa ciertos problemas vinculados a la de accesibilidad y la carencia de servicios y equipamientos de cierta calidad en sus lugares de residencia; y entre los segundos, los problemas de desintegración social; los cuales representan formas de empobrecimiento o de degradación social vinculadas a las desventajas que conlleva el aislamiento físico; lo que hace que los grupos populares de nuestras ciudades sean aún más pobres (Brain y Sabatini, 2006).

(Endnotes)

**1 Notas**

El autor menciona que el déficit disminuyó de 888.681 unidades en 1992 a 450.000 en el año 2000.

2 Esta autora describe estos procesos: la *privatización* consiste en la retirada del Estado transfiriendo sus responsabilidades hacia el mercado y/o asociaciones de la sociedad civil, fundamentando este cambio en la idea de que el bienestar social pertenece al ámbito privado, siendo responsables de su realización la familia y la comunidad. Este proceso de traspaso de funciones, atribuye a los sujetos sin capacidad de resolver sus necesidades vía el mercado recurrir a prácticas solidarias y de ayuda mutua en busca de su satisfacción, mientras que el Estado interviene subsidiando estas acciones. La *focalización* es otro mecanismo para acentuar el proceso de asistencialización de las políticas sociales, ya que pierde su carácter universal y está direccionada solamente a los sectores “vulnerables” y en situación de pobreza (Rozas Pagaza, 2003 p.48)

3 El costo de cada solución habitacional no debía superar el costo de U\$S 8.600 con infraestructura de servicios básicos, equipamiento social mínimo y terreno.

4 El análisis para la medición de la SRS se realizó a escala de fracciones censales, ya que permite detectar directamente las áreas urbanas que presentan alta homogeneidad respecto de los grupos que las habitan. Debido a que los Censos Nacionales de población y vivienda en Argentina no incorporan indicadores relativos de segregación, en especial el ingreso de los hogares, para su medición definimos como variables de segmentación socioeconómica los (años de estudio de los JH y población con NBI), las cuales nos permiten determinar la pertenencia social de la pobla-

ción a diferentes grupos. Se realizó un análisis estadístico, calculando la media de las variables seleccionadas e indicadores de dispersión (varianza y desviación estándar) que sugieren el grado de homogeneidad/heterogeneidad. Para dicho análisis se utilizaron datos secundarios: el Censo de Población Nacional del año 2001 realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec) y el Censo de Población Provincial de 2008.

5 Se considera personas con NBI, aquellas que presentan al menos uno de estos indicadores de privación: que tuvieran más de tres personas por cuarto; personas en una vivienda de tipo inconveniente; personas que no tuvieran ningún tipo de retrete; personas que tuvieran algún niño en edad escolar (6 a 12 años) que no asistiera a la escuela; y personas que tuvieran cuatro o más personas con miembro ocupado y, además, cuyo jefe no haya completado tercer grado de escolaridad primaria.

6 Datos del Censo Poblacional Provincial del 2008, dan cuenta que en los barrios- ciudades persisten situaciones de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI), alrededor del 15% de los hogares, siendo el indicador predominante el de hacinamiento.

## Bibliografía

BANCO INTERCAMERICANO DE DESARROLLO. Reglamento Operativo “Proyecto de emergencia para la rehabilitación habitacional de los grupos vulnerables afectados por las inundaciones en la ciudad de Córdoba, programa Mi Casa, Mi Vida”. Préstamo 1287/OC- AR, 2003, Córdoba, Argentina.

BOURDIEU, Pierre. *Las estructuras sociales de economía*. Buenos Aires, Argentina: Manantial, 2001.

BRAIN, Isabel y SABATINI, Francisco (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. *ProUrbana*, [En línea]. Santiago de Chile: Instituto de Estudios Urbanos, mayo 2006, N° 4 <[http://institutoestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion\\_Mercados/Documentos\\_Cursos/Precios\\_Suelo\\_Alza-Brain\\_Isabel-2006.pdf](http://institutoestudiosurbanos.info/dmdocuments/cendocieu/Especializacion_Mercados/Documentos_Cursos/Precios_Suelo_Alza-Brain_Isabel-2006.pdf)> [10 de mayo de 2013]. ISSN: s/d.

CALDEIRA, Teresa. Democracia y muros: nuevas articulaciones del espacio público. *Revista Programa en gestión de la ciudad* [En línea] Barcelona: Universidad Oberta de Catalunya, 2010, N° 4 <<http://cafedelasciudades.com.ar/carajillo/carajillo4.htm>> [14 de julio 2012] ISSN: s/d.

CORAGGIO, Jorge. Las nuevas políticas sociales: el papel de las agencias multilaterales. En Corraggio, J. *De la emergencia a la estrategia*, Buenos Aires, Argentina: Espacio, 2004.

DIRECCION GENERAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSO DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA. Datos Censo Provincial 2008.

ELORZA, Ana Laura. *Estudio comparativo entre un programa de erradicación y otro de mejoramiento barrial dirigidos a población vulnerable de la ciudad de Córdoba*. Tesis de Maestría dirigida por Dra. Cecilia Marengo. Córdoba: Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño de la Universidad Nacional de Córdoba, 2008.

----- *Segregación residencial en la ciudad de Córdoba. Dinámica y efectos en la calidad de vida de la población pobre segregada*. Tesis doctoral dirigida por Dra. Cecilia Marengo, Mendoza: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Cuyo, 2014.

ESPINA PRIETO, Mayra. *Políticas de atención a la pobreza y la desigualdad. Examinando el rol del Estado en la experiencia cubana*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 2008.

ESQUIVEL, M. T.; MAYA, E.; CERVANTES, J. (2005). La promoción privada y los grandes conjuntos habitacionales: nuevas modalidades de acceso a la vivienda. *Scripta Nova* [En línea] IX, 194, (21) <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-21.htm>> [16 de agosto 2013]

HIDALGO DATTWYLER, R. ¿Se acabó el suelo en la gran ciudad? Las nuevas periferias metropolitanas de la vivienda social en Santiago de Chile. *Eure*, XXIII, 98, 2007, p. 57-75.

JARAMILLO, Samuel. El papel del mercado del suelo en la configuración de algunos rasgos socioespaciales de las ciudades latinoamericanas. *Territorios*, 2, 1999, p. 107-129.

KATZMAN, Rubén. Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos. *Revista CEPAL*, 75, 2001, p. s/d.

MARENGO, Cecilia. Una aproximación a la segregación residencial, como punto de partida en la formulación de políticas. *INVI*, 19 (50), 2004, p. 167-183.

MARENGO, C. y ELORZA, A. Globalización y Políticas urbanas. La política habitacional focalizada como estrategia para atenuar condiciones de pobreza urbana: los programas implementados en Córdoba y los desafíos pendientes. *Cuaderno Urbano*, 8, 2009, p. 7- 33.

----- Tendencias de segregación residencial socioeconómica: el caso de Córdoba (Argentina) en el período 2001-2008. *EURE*, 40 N° 120, 2014, p. 111-133.

MONTOYA FLOREZ, Olga. Calidad de vida en un barrio de habitantes erradicados en la periferia de Córdoba. Estudio de caso, barrio Ciudad de mis Sueños. Lineamientos para la gestión ambiental. Tesis de maestría dirigida por Dra. Cecilia Marengo, Córdoba: FAUD, Universidad nacional de Córdoba, 2006.

PRADILLA COBOS, Emilio. *Capital, Estado y Vivienda en América Latina*. DF, México: Ed. Fontamara, 1987.

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. *Segregación Residencial en Argentina*. Buenos Aires: PNUD, 2009.

RODULFO, Maria. Políticas Habitacionales. Alternativas de intervención y gestión. Ponencia presentada en *Seminario Iberoamericano Ciencia y tecnología para el Hábitat Popular. Construcción y participación del conocimiento*, Córdoba, 2006.

RODRIGUEZ, A. y SUGRANYES, A. *Los con techo. Un desafío para la política de la vivienda social*. Santiago, Chile: Ediciones Sur, 2005.

RODRIGUEZ, M. y TABORDA, A. *Análisis de Políticas Públicas. Formación, estilos de gestión y desempeño: políticas de vivienda. Córdoba 1991- 2007*. Córdoba, Argentina: Brujas, 2009.

RODRIGUEZ, M. C. La ecuación vivienda-trabajo en las políticas argentinas del nuevo milenio. En Espinosa J. (Coord.) *Políticas de empleo y vivienda en Sudamérica*. Quito, Ecuador: FLACSO, 2012, p.119-144.

RODRIGUEZ CHUMILLA, Inés. Vivienda social latinoamericana: la clonación del paisaje de la exclusión. *ACE: Architecture, City and Environment = Arquitectura, Ciudad y Entorno* [En línea]. Barcelona: Universidad Politecnica de Catalunya, vol.1,2, [http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-articulos/TEM\\_isabelrodriguez\\_ARTICULO.pdf](http://www.cpsv.upc.es/ace/Articles-n2/seccion-articulos/TEM_isabelrodriguez_ARTICULO.pdf) [11 de septiembre 2011].ISSN: 1887-7052

ROZAS PAGAZA, Margarita. El conflicto social y sus dimensiones e en el abordaje de la cuestión social en la Argentina. En: Clemente A. y Arias A. (Comp.) *Conflicto e Intervención Social*. Buenos Aires: Espacio, 2003.

RODRIGUEZ VIGNOLI, Jorge. *Segregación residencial socioeconómica: ¿qué es?, ¿Cómo se mide?, ¿qué está pasando?, ¿importa?*. Santiago, Chile: CEPAL/ ECLAC, 2001.

SABATINI, Francisco. La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina. 2003 [En línea]. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Desarrollo Sostenible <[www.idbgroup.org/sds/doc/SOCSabatiniSegregacion.pdf](http://www.idbgroup.org/sds/doc/SOCSabatiniSegregacion.pdf)>[11 de enero 2008].

----- Medición de la segregación residencial: reflexiones metodológicas desde la ciudad latinoamericana. En Cáceres y Sabatini (Ed.) *Barríos Cerrados en Santiago de Chile: entre la exclusión y la integración residencial*. Santiago, Chile: Lincoln Institute o Land Policy e

Instituto de Geografía, 2004.

SABATINI, F., CACERES, G. y CERDA, J. Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE* (Santiago) [En línea]. Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile, 2001, vol.27, n.82 <[http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S025071612007000300003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S025071612007000300003&lng=es&nrm=iso)> [23 de mayo 2007] ISSN 0250-7161.

SARAVI, Gonzalo. Mundos aislados: segregación urbana y desigualdad en la ciudad de Mexico. *Eure*, XXXIV (103), 2008, p. 93-110.

YUJNOVSKY, Oscar. Sectores populares y política estatal de vivienda (Argentina 1976- 1981). En *Ciudades y sistemas urbanos: economía informal y desorden espacial*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO, 1984.

# **“Hábitat informal, estrategias populares de acceso al suelo urbano y políticas públicas sobre la cuestión: una mirada desde la perspectiva de los Derechos”**

**Mgter. Marco Antonio Galán**

Docente Escuela de Trabajo Social. UNC. Investigador SeCyT, Doctorando en Administración y Políticas Públicas. IIFAP. UNC.

marcogalan1539@yahoo.com.ar

**Eje Temático:** Políticas sociales; viejos y nuevos derechos

## **Introducción.**

El presente trabajo se inscribe en el proyecto de tesis doctoral denominado “Análisis de estrategias de acceso al suelo urbano con destino a vivienda familiar de sectores sociales en situación de pobreza y del desempeño de las políticas públicas sobre la cuestión, en el Gran Córdoba durante el Periodo 1983 /2010.” En tal sentido sostengo que frente al avance del mercado inmobiliario y la mercantilización del suelo urbano y el acceso a la vivienda, hay que resignificar y reafirmar la dimensión del acceso al suelo desde una perspectiva de derechos.

## **El contexto socio-histórico**

Desde la perspectiva histórica crítica, el contexto no es un telón de fondo en una escena donde no desempeña ningún protagonismo, sino por el contrario, es constitutivo de los procesos que se analizan, interviniendo activamente en la construcción de los actores que interactúan en el desarrollo de nuestra sociedad y la construcción de la Nación. Argentina ha desarrollado en las últimas décadas un modelo capitalista dependiente, como lo afirma Cárdenas (2002, p. 125) “se fue produciendo una adaptación de nuestras estructuras sociales a las sucesivas dominaciones y un desarrollo desigual y desequilibrado dependiente de la sociedad industrial en su etapa más adelantada”. En tal sentido la última gran adaptación al orden internacional imperial, se produce desde la dictadura militar de 1976 la cual es continuada por los gobiernos democráticos desde 1983 hasta el año 2003, mediante las transformaciones del papel del Estado y la estructura socioeconómica que se enmarcaron en las prescripciones del “Consenso de Washington”, que como lo caracteriza expresamente Cordera (2000,pp. 26-27) como : “I) la disminuida autonomía de las políticas nacionales, por la complejidad e internacionalización de las relaciones entre políticas, mercados y agentes; II) la mayor dependencia de las condiciones de gobernabilidad, de lo que ocurre en otros estados; III) la inestabilidad interna producto de la aplicación del modelo propiciado por el Consenso de Washington; IV) la apertura de las economías nacionales vía liberalización, privatizaciones y desregulación, lo cual acentúa la vulnerabilidad interna; V) los mecanismos de cohesión política y social afectados, en los que se da simultáneamente un demanda ciudadana de autonomía y una apelación a la intervención del Estado como proveedor de bienes públicos, compensación y seguridad social”.

Estas políticas comienzan a tener un proceso de reversión con el gobierno nacional de Néstor Kirchner (mayo de 2003) y continuado por Cristina Kirchner (2007-2015) donde se inició un proceso tendiente a suplantarse en algunas de sus características, el proyecto neoliberal implantado desde 1976. En tal sentido, se puede resaltar la política de derechos humanos, la recuperación

del rol del Estado en los procesos de regulación de la economía, la reestatización de empresas cuasi-quebradas por los grupos económicos (como es el caso del Correo Argentino, Aerolíneas Argentinas, YPF, etc.) la estatización de los fondos de las AFJP con la consiguiente universalización de la seguridad social, la asignación universal por hijo, la política de integración regional – MERCOSUR y UNASUR, entre otras acciones, que marcan el inicio de una estrategia integral con políticas autónomas desde la integración latinoamericanas, con distribución del ingreso en términos más inclusivos en el marco de un importante proceso de crecimiento económico.

### **Las Políticas de Hábitat Social desde la perspectiva de los Derechos Humanos**

En el campo del hábitat, las demandas de las mayorías populares se han expresado históricamente en términos de acceso a la tierra y la vivienda, estas luchas han marcado significativamente la identidad y la historia de los movimientos sociales, a la vez que se ha pugnado por el reconocimiento de estas necesidades como derechos humanos fundamentales. A nivel internacional y nacional, estos procesos se vieron plasmados a partir de 1948 en la “Declaración Universal de los Derechos del Hombre” en su artículo N° 25 que sostiene: *“Todo hombre tiene derecho a un patrón de vida capaz de asegurar para sí y a su familia salud y bienestar, inclusive alimentación, vestimenta, vivienda, cuidados médicos y servicios sociales indispensables”*. En esta perspectiva se ubica la vivienda conjuntamente con otros derechos humanos que permiten visualizar una concepción del hábitat integral, donde se incluyen el acceso a la salud, alimentación, entre otros. En este contexto internacional, las Naciones Unidas realizaron la primera Conferencia de Hábitat (Vancouver, 1976), sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat). Posteriormente se realiza la II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul (1996) donde se aprobó un Plan de Acción Mundial -el Programa de Hábitat- y una Declaración que recoge las directrices para la creación de asentamientos humanos sostenibles durante el siglo XXI, teniendo en cuenta su relación con el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social, los derechos de la mujer, la población y otros temas. En dicha conferencia los representantes de 171 gobiernos, acordaron un conjunto de compromisos destinados a alcanzar el acceso de la vivienda a toda la población en el marco de un desarrollo humano sustentable, para dicho cometido los gobiernos se comprometieron a formular planes que cuenten con los recursos financieros que les permitan alcanzar en el año 2020 las metas comprometidas. Entre los foros y eventos internacionales que han aportado a instituir una perspectiva de derechos, es necesario tener en cuenta la Declaración del Milenio que fue aprobada por la ONU, la que establece pautas y valores que deberán regir las relaciones de los países y el desarrollo humano en el siglo XXI. Es importante también rescatar los postulados afirmados en los distintos escenarios como el Foro Social Mundial año 2001, 2002, 2005. Entre los documentos que se promovieron se encuentra “La Carta por el Derecho a la Ciudad”, que en su Preámbulo afirma entre otros aspectos: *“El Derecho a la Ciudad amplía el tradicional enfoque sobre la mejora de la calidad de vida de las personas centrado en la vivienda y el barrio hasta abarcar la calidad de vida a escala de ciudad y su entorno rural, como un mecanismo de protección de la población que vive en ciudades o regiones en acelerado proceso de urbanización. Esto implica enfatizar una nueva manera de promoción, respeto, defensa y realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales garantizados en los instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos”*. Como se demuestra, el siglo XX se caracterizó entre otras cosas por llevar al plano de los pactos internacionales y de las constituciones nacionales y provinciales, un conjunto de derechos humanos que se expresan en los derechos económicos, sociales y culturales, generando un constitucionalismo de carácter social, que en Argentina alcanzó su mayor desarrollo con la Constitución Nacional sancionada en 1949, derogada a partir del golpe militar del año 1955 por la llamada Revolución Libertadora que, a pesar de su proyecto antipopular tuvo que reconocer un conjunto de derechos sociales, que quedaron reflejados en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional de 1958, que garantiza el acceso a la vivienda digna. En la reforma Constitucional del año



1994, se incorporaron una serie de pactos internacionales que ampliarán la perspectiva integral de los derechos humanos que el Estado Argentino se compromete a sostener y promover. En el caso de la Constitución de la Provincia de Córdoba es a partir de la reforma de 1985 que se establece en la declaración de derechos, los vinculados a la familia, explicitando en su artículo 34 que reconoce el derecho al bien de familia., en cuanto al derecho al acceso a la vivienda este queda garantizado en el artículo N° 58 que fija la responsabilidad del estado provincial como garante de este derecho, mediante la fijación de políticas que van desde la regulación del uso del suelo con fines sociales y no especulativos hasta el financiamiento de políticas de vivienda para sectores sin recursos para acceder al mercado. Si bien es necesario identificar un avance en el reconocimiento del derecho al hábitat digno como parte de los derechos humanos, plasmado en las declaraciones, pactos y acuerdos internacionales de las Naciones Unidas y demás Foros, y en el plano nacional en el nuevo constitucionalismo social de fines del siglo XX, que integró a estas nuevas categorías de derechos, también es necesario decir que este avance no se ha plasmado en legislaciones y políticas públicas que garanticen a las mayorías populares satisfacer sus necesidades de vivienda, servicios, titulación, trabajo, servicios sociales, entre otros aspectos; muy por contrario, las políticas públicas de desarrollo urbano y vivienda, han generado en las últimas décadas nuevas formas de privatización de la ciudad y de segregación urbana y social que incrementan la exclusión social y la brecha entre los diferentes sectores sociales. Esto es reafirmado en el Preámbulo de La Carta por el Derecho a la Ciudad que sostiene “Sin embargo (...) los modelos de desarrollo implementados en la mayoría de los países empobrecidos se caracterizan por establecer niveles de concentración de renta y de poder que generan pobreza y exclusión, contribuyen a la depredación del ambiente y aceleran los procesos migratorios y de urbanización, la segregación social y espacial y la privatización de los bienes comunes y del espacio público. Estos procesos favorecen la proliferación de grandes áreas urbanas en condiciones de pobreza, precariedad y vulnerabilidad (...) Las ciudades están lejos de ofrecer condiciones y oportunidades equitativas a sus habitantes“. Los avances en el derecho internacional, en las legislaciones nacionales y provinciales, son un referente y un punto de partida para fundar y legitimar las demandas de las mayorías populares por la construcción de una sociedad donde sean efectivamente respetados y garantizados los derechos a un hábitat digno. En tal sentido es importante recuperar el documento del Movimiento por la Reforma Urbana de Argentina de 2007, que sostiene entre otros aspectos que “No existe en Argentina aún una política de vivienda, que supere el incentivo al sector empresarial de la construcción, que sea descentralizada, que articule los recursos locales, que contemple la integralidad del hábitat y que favorezca los esfuerzos comunitarios de construcción de ciudad”.

### **Hábitat informal y segregación**

En primer término es necesario aclarar a qué se hace referencia con la expresión del hábitat informal, en tal sentido, primero se definirá el concepto de Hábitat para lo cual debe evitarse la utilización de nociones que lo reducen a la unidad física individual, unidad edificio -lote de terreno-, superponiendo meramente la noción de vivienda/ hábitat, por ello, desde una visión integral y como lo afirma expresamente Buthet (2004,p.26) que entiende por hábitat urbano “la totalidad de las relaciones entre las circunstancias físicas, los recursos naturales y las características y actividades socio – culturales de la población, todo lo cual constituye el medio ambiente en el cual se reproduce la vida social urbana”. En este marco conceptual para definir el hábitat informal y como lo afirma Clichevsky (2000, pp.15) quien lo caracteriza a partir de dos aspectos: a) desde el punto de vista dominial: ocupación de tierra pública o privada en “villa”, favela, callampa, barriada, asentamiento, toma, ocupación de lote individual, loteos clandestinos o “piratas”, loteos irregulares, propiedad horizontal aplicada a la tierra urbana, venta de lotes rurales, como partes indivisas, “casas tomadas”, “equipamientos tomados”, hoteles–pensiones, corticos, tugurios, casas de vecindad, conventillos; ocupación de áreas públicas (plazas, etc.),...”. Es decir, que se trata tanto de ocupaciones directas que realiza la población a través del mercado informal del suelo y la vivienda, algunas de ellas de muy compleja forma de producción. Según la autora, en la ocupación

directa por parte de la población, se diferencia los asentamientos o tomas, de las villas, porque los primeros son organizados, con asesoramiento técnico, poseen un trazado regular de terreno y se desarrollan con un patrón urbano similar a los barrios de loteos legales. Los segundos generalmente no poseen organización previa; comienzan por una o varias familias, a las cuales se van agregando, a lo largo de un tiempo más o menos largo, otras, hasta configurar algunas de más de 50000 habitantes. b) Desde el punto de vista de la urbanización: ocupación de tierras sin condiciones urbano ambientales para ser usadas como residenciales, inundables, contaminadas, cercanas a hornos de ladrillos y basurales clandestinos, sin infraestructura, con dificultosa accesibilidad al transporte público, centros de empleo (aunque ello esté relativizado por los cambios producidos en la estructura económica), educación primaria, servicios primarios de salud, construcción de viviendas por fuera de la normativa existente, densidades extremas (tanto altas, que significan gran hacinamiento de personas y hogares, como muy bajas, lo cual tiene relación con los altos costos de infraestructura y la menor accesibilidad). En las palabras con las que ella lo formuló (Clichevsky, 2000, pp.16-17), “existe dificultad en determinar la magnitud de la informalidad según tipos, pues los censos no los registran como unidad de análisis; por las características mismas de la informalidad (cómo cuantificar los loteos clandestinos, por ejemplo); porque desde la investigación urbana, sólo se han realizado estudios de caso (Manzanal y Clichevsky, 1988; Herzer y Clichevsky, 1992)

El hábitat informal está vinculado a la segregación, y en tal sentido como lo afirma expresamente Clichevsky (2000) “esta relación entre sociedad y espacio urbano/territorio metropolitano, posee implicancias en las formas de analizar e intervenir sobre el mismo, o sobre algunas manifestaciones, como son la segregación urbana, el hábitat informal y las políticas destinadas a su regularización”.

### **Las nuevas configuraciones urbanas: los procesos migratorios rurales e intraurbanos**

682

Los procesos migratorios y de concentración poblacional en las ciudades se ha visto agravado a partir de la industrialización del siglo pasado, la constante incorporación de tecnologías a la producción rural y el avance del monocultivo sojero, según el trabajo de la Red Agroforestal (publicado en el diario página 12 (22/2/10) “en los últimos años amplias zonas del NEA y NOA se sumaron a la producción de oleaginosas, especialmente de soja y fueron incorporadas de este modo al esquema modernizante de agricultura pampeana. Para lo cual se arrasaron decenas de miles de hectáreas de monte, se eliminaron cultivos tradicionales, se cambió el destino de terrenos dedicados a la ganadería y se modificó la estructura de tenencia de la tierra”....“la modernización agrícola agravó el deterioro de los ecosistemas, empeoró las condiciones de vida y aceleró las migraciones de pequeños productores”. Dentro del mismo informe desarrollado sobre Argentina por la Cátedra UNESCO, en el apartado sobre el modelo agropecuario denominado “Conflicto étnico territorial; imposición de un modelo cultural y agroindustrial” siguiendo con el informe “el 82 % de los productores del país son familias campesinas, comunidades indígenas y trabajadores rurales que ocupan sólo el 13 % de la tierra, en cambio, sólo el 4 % de las llamadas explotaciones agropecuarias se ha adueñado de casi el 65 % de la tierra utilizada para la producción, más de 200.000 familias fueron expulsadas a causa de la fiebre neoliberal de los noventa que las desplazó a los barrios marginales de las grandes ciudades. En los últimos 25 años la concentración de tierra en pocas manos agravó las profundas desigualdades sociales en el campo”. Sigue el informe afirmando que “Córdoba es tomada como ejemplo de concentración de tierras, ya que en los departamentos del norte provincial las explotaciones agropecuarias de más de 3000 hectáreas representan el 11 % de los productores, pero cuentan con el 70 % de la superficie, en tanto, los pequeños productores, el 89 %, detentan solamente el 30 % de la superficie. La situación de los desalojos en su gran mayoría violentos, tienen relación con la situación precaria de la tenencia de la tierra, según un relevamiento del Movimiento Campesino de Córdoba, el 60 % de los campos del norte provincial carecen de títulos, a pesar de poseer la tierra por más de veinte años y estar protegidos por leyes nacionales”. El agravamiento de la concentración demográfica a nivel nacional y provincial, se

expresa en el constante aumento de la población urbana, pasando de un 62,25 % para 1947 a un 89,31% (35.8 de 40.1 millones censo 2001) de la población nacional viviendo en centros urbanos de más de 2.000 habitantes. Son las poblaciones jóvenes quienes masivamente han migrado desde las áreas rurales a los centros urbanos. Por otra parte el país pasó de tener 55 centros urbanos con 50.000 habitantes en 1991, hasta alcanzar el número de 65 ciudades de ese mismo tamaño en el 2001. En la actualidad, el 70% de la población está concentrada en el 28% de la superficie total del país. Solamente en la Capital Federal y el Conurbano Bonaerense habitan más del 50% de la población total del país mientras que en la Provincia de Córdoba, con un total de Población de 3.308.876 hab. (INDEC 2010), el 84.47% vive en centros urbanos y sobre el total de la población el 39% reside en la ciudad Capital.

En el año 2005, la Subsecretaria de Tierras para el Hábitat Social dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Gobierno Nacional, estimo que 13.599.393 personas tenían problemas para acceder al suelo en el país. De esta cifra, solamente el 37%, corresponde a hogares en villas y asentamientos irregulares. Entre las distintas razones que se identifican para que a los sectores populares y trabajadores se les dificulte el acceso a la tierra y al goce del derecho a una vivienda digna se pueden señalar:

- El acelerado y desmedido incremento de los precios de los inmuebles en los centros urbanos (en los últimos años el aumento de los valores inmobiliarios y de la tierra, fue de un 30% en promedio anual a valor dólar).
- La especulación inmobiliaria y financiera sobre el uso del suelo
- La falta de regularización (urbana y rural) sobre el mercado de tierras y suelo.
- La financiación inadecuada para los sectores populares y trabajadores.
- La falta de implementación adecuada de los programas de regularización dominial (urbana y rural).
- El alto déficit habitacional y su repercusión en los sectores de más bajos recursos, el derecho a la propiedad visto como derecho absoluto sin consideración de su función social y la necesidad de un rol más activo por parte de los distintos estamentos del Estado son ejes centrales en la búsqueda de soluciones (Habitar Argentina, 2010).

Es en el contexto enunciado precedentemente que los costos de la tierra urbana han quedado librados a la lógica del mercado sin ningún tipo de regulación estatal, afectando este fenómeno la vida cotidiana de los sectores populares ya que la recuperación del salario no ha acompañado los costos de los terrenos y la construcción de viviendas, quedando de esta manera amplias franjas, no ya de pobres estructurales, sino de trabajadores, profesionales y sectores de ingresos medios excluidos de las operatorias bancarias, inmobiliarias. Esta acuciante crisis habitacional indica la necesidad de mayor regulación, planificación, intervención por parte del Estado (en todos sus niveles y organismos) y mayor complementariedad estratégicas con las organizaciones y movimientos sociales, con el fin de no dejar librado al mercado y a los especuladores financieros e inmobiliarios, la posibilidad de que las mayorías populares puedan acceder a un hábitat digno en tanto derecho humano básico e irrenunciable.

### **Principales expresiones del hábitat informal urbano en Córdoba**

1 Antecedentes de Villas de Emergencia y asentamientos irregulares: Los estudios sobre el surgimiento de los asentamientos villeros y su desarrollo encuentran una primer sistematización a partir del estudio de Gustavo Zilocchi, quien va a reconstruir el proceso tomando como punto de partida el censo de 1970, que reconoce 47 villas con 16.004 habitantes (unas 3500 familias

aproximadamente), dicha cifra representaba el 1,99 % de la población total de la ciudad, cifrada en 801.771 habitantes. Otros datos citados por Zilocchi es el del Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) del año 1973, donde se identifican a 52 villas con 19.459 habitantes que conformaban 4.437 familias. Posteriormente, según el mismo autor, se realizó un censo por parte de la Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia Social en el año 1978, donde se registran 32.000 personas que conforman 6.500 familias. Tiempo después, la Municipalidad en el año 1980 -en el marco del programa de Erradicación de Villas de Emergencia y Promoción Social- dará cuenta de la existencia de 61 villas con 7.500 familias y 35.000 habitantes. En 1980, el censo del INDEC arrojó una población de 990.968 para la ciudad de Córdoba, representando la población viviendo en asentamientos villeros el 3,5% con 74 villas, 34.683 personas, y 6.000 familias aproximadamente contra el 1,99% del año 1970. En el año 2004, el SEHAS publica un informe que fue actualizado en el año 2001, realizado con participación de la Municipalidad de Córdoba y el Gobierno Provincial sobre la situación del sector, donde se cuantifica en 158 villas y 21.700 personas. Según datos del ex Ministerio de la Solidaridad (año 2003) para el año 2002 existían 134 villas con 18.900 familias aproximadamente. Si consideramos la línea base establecida por el INDEC del año 1970, la cantidad de villas creció en un 185%, (periodo 1970-2002) y la cantidad de familias aumento en el mismo periodo de 3.500 a 19.000 (aproximadamente), lo que representa un incremento de más del 450%, mientras que en igual periodo la población total de la ciudad aumento el 60%. Por otra parte, la proporción de población en asentamientos, pasó del 1,99 sobre el total de la población, año 1970, al 8,5% aproximadamente en el año 2002.<sup>1</sup> Esto demuestra el aumento de la pobreza urbana que se expresa en mayor hacinamiento del espacio físico en cada villa y por cuarto y no en igual proporción el surgimiento de nuevas villas. En el año 2014 y luego de las políticas de erradicación del Programa mi casa Mi Vida, según la ONG Techo en el año 2013, existían 134 villas y asentamientos con 21300 familias.

## 2. Otras manifestaciones de hábitat informal

A partir de la década del '80 se van a desarrollar otras estrategias en el acceso a la tierra y que se motoriza a partir del fenómeno de la relocalización de la pobreza urbana dentro de la misma ciudad, "ya no son centralmente sectores provenientes del interior provincial, otras provincias, o países limítrofes, se trata de familias habitantes de la propia ciudad que por razones económicas producto del modelo neoliberal y sus consecuencias de exclusión social que con el consecuente retiro del estado y la falta de políticas públicas de vivienda" Galán Marco (2010). En estas tres últimas décadas comienzan a ocuparse de manera más contundente, lotes individuales baldíos y se realiza la ocupación colectiva de terrenos con factibilidad de urbanización, algunos edificios, se producen ventas ilegal de tierras en los llamados loteos fraudulentos, otros sectores podrán organizarse y reclamar al estado el acceso a la tierra mediante el financiamiento público. De estos procesos se reconocen las siguientes estrategias de acceso al suelo urbano:

### ➤ **Ocupaciones y tomas colectivas de tierras:**

En esta situación se identifican un conjunto de asentamientos generados a partir la década del '80, entre los más significativos, se pueden reconocer los casos de las Cooperativas Renacimiento, 15 de Mayo, La Plaza (300 familias), Los Andes, El Renuevo, Los Paraísos ( 800 familias regularizado por el Programa arraigo y el programa de Mejoramiento Barrial), el Barrio Quebracho (600 familias, expropiado por el Gobierno provincial y en proceso de regularización)), Cooperativa La Unidad y La Misión (400 familias, terreno expropiado por el Gobierno provincial y en proceso de regularización), Asentamiento 16 de Noviembre (100 familias), Cooperativa ARPEBOCH (250 familias, adquirida posteriormente por la propia Cooperativa), Cooperativa Vida Nueva de B° Coronel Olmedo (50 familias, en regularización por el ex programa Arraigo), agrupando estos

1

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes de: SEHAS-Ministerio de Desarrollo Social / Ex--Ministerio de la Solidaridad de Córdoba, Censos INDEC 1970 y 2001 y relevamientos propios

casos a más de 3000 familias. La característica principal de estas ocupaciones es que son estrategias colectivas organizadas y llevan una impronta de planificación respetando patrones de urbanización existentes y tratando de quedar vinculadas a la traza urbana con calles que les sirvan de vías de acceso y comunicación con el entorno, además de la marcación de lotes que intenta garantizar una distribución de los terrenos según pautas que posteriormente puedan ser reconocidas por el municipio. Otras ocupaciones que se produjeron no pudieron consolidarse producto del desalojo judicial como las experiencias de Barrio Ferreyra año 1997 y otra en el año 2000, mientras que en barrio Cabildo en el año 2005, se produce otra toma de tierras realizada por el Polo Obrero, todas estas estrategias terminaron con desalojos y posteriores negociaciones con el estado provincial mediante la conformación de cooperativas que gestionaron y obtuvieron tierras. Otra experiencia es la que desarrollaron los vecinos de ampliación Pueyrredón, con un proceso de ocupación de un terreno ubicado en una barranca, donde fueron rellenando progresivamente y construyendo más de 130 casas.

Durante el año 2009 se produjeron tres tomas de tierras, una en Villa Libertador llevada adelante por la Agrupación Tupac Amaru (200 familias), otra en Barrio Cabildo promovida por la Agrupación Aníbal Veron- Comunidad Marta González, (200 familias) y otra a en B° Parque Republica (250 familias). Otras ocupaciones de este periodo se producen en B° Fragueiro, terminando en desalojo judicial, y otra en B° Alta Córdoba donde el propio municipio fue quien impulso el desalojo judicial, promoviendo la imputación de las familias. Mientras que, en lo que durante los años 2010-11 se han hecho públicas en la Ciudad de Córdoba y el Gran Córdoba varias ocupaciones, como en la localidad de Juárez Celman con 300 familias años 2010 y otra en el 2014, las familias se organizaron en una Cooperativas de vivienda, resisten e inician negociaciones con la Comisión Nacional de Tierras y el Municipio local, otra toma de terrenos que se encuentra en proceso de consolidación es la de Arguello Norte lindando con la villa Hermana Sierra, (250 familias) en gestión para que el estado provincial intervenga y expropie .

➤ **Ocupación individual de lotes:**

Otra forma de acceso al suelo urbano es la ocupación de lotes ya subdivididos de manera individual en barrios consolidados con loteos aprobados, en estos casos es más difícil su identificación ya que se entremezclan en la trama urbana y tampoco existe un registro oficial, a pesar de la adhesión formal a la ley N° 24374 de regularización dominial que realizó la Legislatura Provincial mediante la ley N° 9150, y la ley 9811, que prevé resolver al menos parcialmente estas situaciones. Sí se pueden identificar algunas zonas de la ciudad como la Seccional 11, donde producto de un trabajo de relevamiento de la Cooperativa Unión Latinoamericana en los Barrios San Roque, Villa Martínez y zonas aledañas, se han identificado 3.000 ocupaciones de lotes, desde esta organización se asesora a las familias para que inicien gestiones tendientes a consolidar las posesiones, obteniendo en el año 2009 luego de varios años de gestiones, las primeras resoluciones de reconocimiento de la posición legal de los terrenos ocupados. Esta situación se ha constatado también en otros barrios, tales como Villa Siburu y Villa Urquiza con más de 500 lotes ocupados, Ferreyra, José Ignacio Díaz.

➤ **Ocupación de Edificios y casas:**

Entre los casos reconocidos públicamente se pueden citar el de Villa El Esqueleto, que es la ocupación de un edificio sin terminar ubicado sobre la costanera del Río Suquia por 20 familias. Por otra parte no se cuenta con información, que cuantifique las viviendas ocupadas

➤ **Venta ilegal de terrenos- Loteos fraudulentos:**

Otra situación de naturaleza distinta es la de las estafas producidas a familias que compraron de buena fe lotes en zonas rurales, los llamados posteriormente “ loteos fraudulentos”, entre los casos

más conocidos se encuentran los asentamientos conocidos como Nuestro Hogar 1, 2, 3, que bajo la figura de una Cooperativa, formada por los propios dueños de los terrenos se pusieron en venta 80 hectáreas, con cerca de 2400 lotes, de una tierra que estaba destinada al uso rural, por el patrón de uso del suelo establecido por las ordenanzas vigentes, también se encuentran en esta situación los casos de los loteos Dorotea y Parque Universidad.

➤ **Estrategias de Producción de suelo urbano por organizaciones comunitarias**

Una de las estrategias en el acceso al suelo urbano, identificada en Galán Marco (2010) es la desarrollada por un importante número de organizaciones de base de gestión ante el estado provincial, que les permitieron, desde la década del '80 a diversas organizaciones acceder a terrenos para planes de vivienda social. Entre las experiencias más importantes de destacar se encuentra la "Mesa de Concertación de Políticas Sociales" (1992-1995)

Otra modalidad impulsada por organizaciones de base se materializó mediante expropiaciones para regularizar terrenos ocupados como el caso de las villas Barranca Yaco, Bajo Pueyrredón, General Sabio, Villa libertador, entre otros casos.

Por otra parte, se identifican experiencias de compra comunitarias de tierras mediante organizaciones de base, con ahorros de las familias o en forma mixta con subsidio público.

**Principales legislaciones en torno a la regularización urbano –dominial en Córdoba.**

La provincia de Córdoba y el estado nacional disponen de una serie de legislaciones para atender la cuestión de los asentamientos irregulares y la regularización en el acceso y titulación del suelo urbano de los sectores populares entre las que se destacan:

➤ **La Ley provincial N° 5288**

Esta ley propone un Plan de promoción integral de la población villera mediante políticas de : organización comunitaria, vivienda, salud, educación, capacitación de oficios, fuentes de trabajo, deportes y recreación. Un aspecto que aparece como muy importante es el establecido en el artículo 5 de la ley, ya que indica que podrán ser declarados de utilidad pública y sujeto a expropiación, los terrenos del dominio privado que se consideren necesario expropiar para la realización de los programas de ejecución del plan, además establece que los terrenos cuya titularidad ejerza el Estado, ocupado por villas de emergencia, deben quedar "afectados para el realojamiento de sus habitantes o como recurso financiero para la ejecución del plan".

La ley fue utilizada en proyectos de expropiaciones , cuando surgieron demandas de los asentamientos o conflictos que se judicializaron, como fueron los casos de las leyes de expropiación de las villas Barranca Yaco, Bajo Pueyrredón, General Savio, Villa Renault, y el Asentamiento Inaudi, El Bordo realizados entre los años 2006 y 2014, entre otros. La ley mantiene su vigencia pero no se convirtió en un programa con presupuesto específico y una cuenta especial según se estableció en su articulado.

➤ **Ley N° 9150 de Saneamiento de Títulos**

Esta ley surge como respuesta a la situación de irregularidad en la ocupación de tierras y el reclamo de saneamiento de títulos rurales en toda la provincia. Por medio de esta ley se adhirió a la Ley Nacional de Regularización Dominial N° 24.374, pero a pesar de la adhesión formal

posteriormente no se dictó el Decreto Reglamentario. Esta ley creó un organismo destinado a ser unidad ejecutora provincial denominado: “Programa Tierra para el Futuro” dependiente de la Secretaría de Justicia. A pesar de la decisión política de no intervenir en las zonas urbanas, mediante esta ley N° 9150 numerosas familias interpusieron trámites a los fines de alcanzar los beneficios de la misma, entre los casos que se pueden citar como más significativas se encuentran los de las familias del asentamiento Villa La Maternidad. Otro caso significativo, en cuanto a la cantidad de trámites iniciados (500 casos aproximadamente), es el de las familias habitantes en los Barrios San Roque, avalados por la Cooperativa Unión Latinoamericana. La ley no permite la obtención del título de propiedad y mantiene a los copantes en situación de precariedad.

➤ **Ley Provincial N° 7688. Escrituración a partir del Convenios de Negocio Fiduciario**

Esta norma surge como una iniciativa del área social del gobierno provincial en la década del ‘90 con el fin de proteger el título de propiedad de terrenos destinados a la construcción de viviendas pertenecientes a organizaciones sin fines de lucro ante el riesgo de que, entre el tiempo que transcurre desde la adquisición del terreno por parte de la organización y la escrituración efectiva de las viviendas a favor de las familias, se produzca alguna situación que haga peligrar la titularidad dominial, tales como la disolución de la organización, embargos, etc. El estado provincial en las últimas décadas concretó una importante cantidad de escrituraciones en el marco de esta ley.

➤ **Ley provincial N° 9811 de Escrituración Gratuita**

Esta ley fue sancionada en el año 2009 y tiene como antecedente a la ley N° 8689 que surgió producto de la lucha de la Coordinadora de Loteos Indexados, organización que nucleó a familias que adquirieron lotes que se indexaron. Los beneficios establecidos en esta Ley de Escrituración Gratuita permiten realizar la escritura pública traslativa de dominio de vivienda de interés social. El órgano ejecutor es la Secretaria de Inclusión Social del Ministerio de Desarrollo Social.

687

Otro aspecto importante de esta ley es que ratifica la adhesión a la ley nacional 24374 y sus modificatorias, con lo que la provincia puede intervenir sobre ocupaciones pacíficas realizadas previas a enero del año 2006.

➤ **Ley N° 9453**

En esta línea de facilitar los procesos de aprobación de loteos fue sancionada la Ley 9453 en el mes de diciembre de 2007, que en su Artículo Primero incluye en la exención impositiva prevista en el Artículo 139 Inciso 2 del Código Tributario Provincial “a los inmuebles de propiedad de las organizaciones comunitarias constituidas legalmente...” Esta ley va a permitir que los loteos de interés social, que en gran medida incluyen a planes de vivienda iniciados por cooperativas, mutuales, asociaciones civiles, que se conformaron a partir de población proveniente de villas de emergencia y barrios populares, sean eximidos del pago del impuesto inmobiliario mientras dure el proceso de aprobación de loteo y se inicie la escrituración individual. En estos procesos de generación de estas normas y en la aprobación legislativa, participaron activamente organizaciones comunitarias y ONG con trayectoria en programas de hábitat social.

➤ **Ley Nacional N° 23967.**

La Secretaria Nacional de Acceso al Hábitat creada en el marco de esta ley nacional, se propone como objetivo la regularización dominial de terrenos fiscales nacionales ocupados, pero con factibilidad de ser urbanizados.. En este caso el Estado Nacional vende la tierra, a las provincias, municipios, organizaciones de base o las familias. Por otra parte, la Nación también puede afectar tierras libres de su propiedad para realojar a familias que no se puedan consolidar en los terrenos que ocupan.

➤ **Ley nacional 24374 de Regularización Dominial**

Esta ley está destinada a regularizar la ocupación de lotes con destino a vivienda familiar. Prevé un proceso administrativo para otorgar la posesión, y estable que pasados los 10 años de reconocida

la misma, prevé el otorgamiento de la escritura definitiva, soslayándose de esta manera el juicio de usucapión. El estado provincial no la puso en vigencia a pesar de la adhesión formal a la ley.

En lo referido a las políticas de regularización urbano-dominial, se identificó un importante dispositivo legal para la intervención en los asentamientos irregulares y demás expresiones del hábitat informal y con situaciones pendientes de regularización dominial, pero lamentablemente no se registraron los avances que demanda la atención de esta cuestión social. Es necesario remarcar que estas leyes, no han operado como un programa integral, ya que cada una de estas legislaciones y operatorias han tenido diferentes unidades ejecutoras, sin un espacio de articulación formal y transversal. Por otra parte no se desarrolló una política comunicacional que difundieran estos derechos garantizados en las legislaciones, actuando el estado en los caso de demandas explícitas o en casos de conflictos sociales.

También es necesario resaltar que los Estado provincial y el estado municipal han carecido de políticas activas de acceso al suelo urbano y de producción de lotes con servicio con destino a vivienda familiar para sectores que están excluidos de las operatorias bancarias e inmobiliarias, salvo algunos casos excepcionales. Por el contrario han favorecido la expansión de las ciudades aprobando indiscriminadamente la urbanización de terrenos rurales y/o industriales para el desarrollo de lotesos privados, como otra gran contradicción de ausencia de regulación del mercado inmobiliario vinculado al uso del suelo para la provisión de viviendas tal como lo establece el Art. 58 de la Constitución Provincial.

#### **Recomendaciones en torno a la Producción Social del Hábitat:**

Generar una **nueva institucionalidad que canalice la participación de las organizaciones sociales, el estado en sus tres niveles, e instituciones y organizaciones de pobladores** en el diagnóstico, definición de prioridades y diseños de estrategias para abordar la cuestión del hábitat popular, promoviendo políticas universales en el marco de garantizar derechos de ciudadanía.

Diseño de una política integral **acceso al suelo urbano y de regularización urbano dominial** que incluya las diferentes leyes y programas sobre la cuestión.

Creación de **Bancos de Tierras**, a nivel Nacional, mediante la puesta en vigencia del decreto N° 835/2004 y activar los mecanismos establecidos por ley N° 23.967 y ley N° 24.146 y provincial y municipal, con terrenos fiscales que sean declarados prescindibles para ser afectados a la producción de lotes con servicios. Los Municipio y el Estado provincial, deberían a) aceptar donaciones, como así también cobrar deudas receptando terrenos para afectarlos al Banco de Tierras b) aplicar los mecanismos previstos en la ley nacional de Prescripción Administrativa.

Implementar una **política tributaria que grave a la tierra ociosa, departamentos y casas que no se alquilan y especulan en el mercado** y a los sectores sociales de mayores ingresos cuando se benefician con obras de infraestructura o se cambien los patrones de uso del suelo para ser urbanizadas nuevas zonas rurales/industriales y con este plus valor constituir fondos para la inversión en programa de hábitat social.

Asesoramiento desde los estados provincial y municipal, a la población acerca de los terrenos que se ofrecen en el mercado a los fines de **evitar los mercados ilegales de tierras**

Implementación de las **políticas de las tarifas sociales de agua, luz, gas y el impuesto inmobiliario social, y tasas municipales** para garantizar el acceso inmediato de las poblaciones a estos servicios.

Destinar presupuestos a los fines de desarrollar una política habitacional para la **construcción/**



**mejoramiento/completamiento de vivienda para familias con ingresos informales con sin terrenos.**

Promover la **atenuación de la figura de usurpación como delito penal** por su carácter represivo y antidemocrático ya que se encuentra en contradicción con derechos ciudadanos garantizados en las constituciones nacional y provincial, en los casos de poseciones y/o asentamientos informales constituidos.

Promover legislaciones que **prohíban la construcción de barrios cerrados** por su carácter segregacionista y antisocial. En este sentido es importante tomar como referencia la Ordenanza N° 1988/12 de la Ciudad de Río Ceballos

Apoyar con políticas públicas activas, iniciativas comunitarias de autogestión desarrolladas por organizaciones de base en el acceso al suelo urbano y producción por gestión cooperativa de planes de vivienda.

Desarrollar una **política de construcción de la vivienda rural** en el marco de la agricultura familiar, que garantice los derechos y titulación de la propiedad de la tierra.

Promover desde el Estado políticas que comprometan al sector privado en el marco de una **política Pública de Planificación urbana Integral e Inclusiva** donde el estado capte parte del plusvalor que generan inversiones privadas y/o públicas

Promover que los **medios de comunicación en el marco de la ley de SCA N° 26522** desempeñen un rol educativo y de sensibilización social que promuevan la inclusión social desde la perspectiva de los derechos, frente a la discriminación y segregación social en torno al hábitat informal.

Para terminar decimos con Yujnovsky, (1984:18) que una política en esta dirección está relacionada al “derecho a la vivienda como un objetivo social y político, pero también ético de justicia social, que persiguen las sociedades realmente democráticas”.

## Bibliografía

**BUTHET Carlos:** *Inclusión Social y Hábitat Popular. La Participación en la Gestión del Hábitat.* ((Buenos Aires: Espacio, 2006).

**CÁRDENAS Gonzalo Horacio:** *La sociología Neocolonialista en América Latina.* (Buenos Aires: Editorial Tiempo Contemporáneo, 2002).

**CATEDRA UNESCO** *informe de la Red Agroforestal publicado en el diario Página 12, el 22/2/10*

**CLICHEVSKY Nora:** *Informalidad y segregación urbana en América Latina. Una aproximación.* (Buenos Aires: CEPAL, 2000).

**CORDERA CAMPOS Orlando:** “Globalización y Política Social: equidad e inequidad en los cambios del mundo”, en Cordera R y Ziccardi, A: Las políticas sociales de México al fin del Milenio, Instituto de Investigaciones Sociales Facultad de Economía.(UNAM: Miguel A. Porrúa, 2000).

**CHIARA Magdalena:** “Gestión pública participativa: espacio estratégico para orientar las políticas sociales hacia el desarrollo local”, en González Bombal I: Fortaleciendo la relación Estado –Sociedad Civil para el Desarrollo Local. (Buenos Aires, CENOC, CEDES: Universidad Gral Sarmiento, 2003).

**INDEC** Censo Poblacional. Año 1991 y 2001.

**FERNÁNDEZ Gabriel:** El acceso a la vivienda de los jóvenes en la zona sur del área metropolitana de Buenos Aires: la cuestión habitacional en grupos específicos. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires, Argentina. Scripta Nova REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES. ISSN: 1138-9788. Agosto de 2003

**GALÁN Marco A:** Informe sobre la “Evaluación de las políticas de hábitat implementadas en los asentamientos Villeros de la Ciudad de Córdoba en el periodo 1999- 2006”. Resolución SeCyT N° 2074/2008. Córdoba, 2009.

**GALÁN Marco A:** Publicación Revista Gente de Barrio: notas en los N° 2, 3 y 4. Córdoba, 2004.

**GALAN Marco A:** “Análisis de estrategias de acceso al suelo urbano para viviendas, de poblaciones situación de pobreza y de políticas públicas sobre la cuestión, en el Gran Córdoba. Periodo 1983 /2009.” Resolución SeCyT N° 314/2010

**MAX NEEF, ELIZALDE Y HOPENHAYN.** Human Scale Development. *Development Dialogue.* Uppsala, Suiza, 1998.

**SVAMPA Maristella:** La Saciedad Excluyente “La Argentina bajo el signo del neoliberalismo”. (Buenos Aires: Editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara, 2005)

**Servicio Habitacional y Acción Social (SEHAS):** *Publicación Estudio Diagnóstico de las Villas en la Ciudad de Córdoba. (Córdoba: 1994).*

**Servicio Habitacional y Acción Social (SEHAS):** Publicación “Las Villas de Emergencia en Córdoba 2001” (Córdoba: Ed. Gráfica, 2002).

**YUJNOVSKY, O.** *Claves políticas del problema habitacional argentino, 1955-1981.* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano. 1984

**ZILOCCHI Gustavo:** *Evolución de la Política Urbana en la Ciudad de Córdoba, su relación con el suelo y la Vivienda para los sectores de menores recursos.* En Revista N° 21. IIFAP. Córdoba 1987.

**LEGISLACIONES:** Constitución Nacional, Constitución de la Provincia de Córdoba, Leyes provinciales y nacionales, Ordenanzas municipalidad de la Ciudad de Córdoba.

**DOCUMENTOS CONSULTADOS:** Conferencia de Hábitat (Vancouver, 1976) sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat). , II Conferencia de Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en Estambul (1996) ,Foro Social Mundial años 2001, 2002, 2005, “La Carta por el Derecho a la Ciudad”, “Declaración de los Derechos del Hombre” ONU, Documentos e informes de la Dirección de Hábitat Social del Ministerio de Desarrollo Social de Córdoba. Movimiento por la Reforma Urbana en Argentina 2007.

# Los procesos de toma de tierra en Córdoba. Una discusión desde la perspectiva de los Movimientos Sociales.

**Autora: Erika Ave Oria Saccucci.**

Pertenencia Institucional: Doctoranda Estudios Sociales de América Latina, Centro Estudios Avanzados (UNC). Unidad Asociada Ciencias Sociales Universidad Católica de Córdoba CONI-CET.

Email: erika\_sac34@hotmail.com

Eje Temático: Desarrollo, Territorio y Regionalización.

## **Abstract**

En la presente ponencia se propondrá analizar los procesos de toma de tierra en la provincia de Córdoba a partir del trabajo de campo realizado en el marco del proyecto “Territorios en disputa. Un estudio sobre los conflictos territoriales urbanos y rurales en la Provincia de Córdoba” financiado por el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Córdoba, Convocatoria PIO.

Se propone realizar un breve discusión sobre las diversas perspectivas teóricas que abordan los movimientos sociales para luego recuperar una que permita analizar los casos de toma de tierra en Córdoba poniendo en énfasis en sus características. Las mismas serán exploradas a partir de los datos obtenidos en entrevistas en profundidad que se han realizado en diversas tomas de la zona sur de la ciudad.

Así mismo, se trabajará con las categorías teóricas propuestas por Mancano Fernandes de movimientos socio-espaciales y movimientos socio-territoriales en tanto el espacio y la territorialidad se convierten en conceptos estructurantes de estas prácticas políticas por lo que se hace preciso indagar el sentido que adquieren para los entrevistados.

692

## **Introducción**

En el presente trabajo nos centraremos en el proceso de tomas de tierra urbana que han comenzado en la Ciudad de Córdoba desde el 2012 indagando sobre sus características, modos de acción colectiva, conformación subjetiva, oponentes y logros de las acciones, interpretando estos procesos como un movimiento social desde una perspectiva Latinoamericana.

En el primer apartado se realizará un recorrido por las grandes perspectivas teóricas que han abordado los movimientos sociales (TMR y NMS) proponiendo una crítica a estas desde las experiencias concretas de las últimas décadas en Latino América.

En el segundo apartado se intentará dar cuenta de las características de estos procesos a partir del bagaje teórico ya construido.

## **Las perspectivas teóricas de los Movimientos Sociales**

A partir de los años 70 emergen a lo largo del mundo diversas movilizaciones que se distinguen

de aquellas que habían caracterizado las épocas anteriores, inaugurando un nuevo modo de lucha social “A finales de los años sesenta, se producen fenómenos de movilización en Europa y Estados Unidos como no habían sido vistos desde los años treinta. El largo periodo de “paz social” que se inició tras la II Guerra Mundial parecía haber llegado a su final, impresión que se acrecentó durante la década siguiente, con los convulsos años setenta”. (Rubio Garcia, 2004; 2)”

Este momento histórico se caracteriza por el advenimiento de las luchas estudiantiles, feministas, derechos civiles y ecologistas cuyas movilizaciones y consignas aparecen en un contexto de debilitamiento de aquellos de corte socialista y a su vez, de un debilitamiento de los partidos políticos como estructuras “canalizadoras” de las demandas sociales. En este contexto emergen diversos enfoques y abordajes teóricos que intentaban comprenderlos y dar cuenta de ellos. Estos procesos de movilización van a ser nombrados como “movimientos sociales” si bien dependiendo la perspectiva teórica esta categoría asumirá diversos significados.

La novedad de estos movimientos viene dada por las formas organizativas, por sus consignas y ejes de lucha y por su relación con el “poder”. Encontramos diversas teorizaciones sobre sus características; aquella que surge en Estados Unidos y que es conocida como la Teoría de Movilización de Recursos y aquella que surge en Europa y que es conocida como los “Nuevos Movimientos Sociales”. El hincapié en diversos elementos de los movimientos responde no solo a supuestos epistémicos y anclajes teóricos distintos sino a las propias características de los eventos empíricos que estaban sucediendo en cada uno de los continentes.

Mientras que la TMR se centra en el carácter estratégico de los movimientos, la organización y los recursos que posibilitan la movilización, es decir la forma (aquí encontramos a autores como Olson, Cohen, Jenkins, McCarthy y Zald) la tradición elaborada desde Europa, se preocupa por los factores estructurales y de identidad que llevan a los individuos a participar en acciones colectivas de protesta. Sus principales referentes son Touraine, Mellucci, Inglehart y Tilly.

De esta manera, a continuación resumiremos algunas de las grandes diferencias entre ambas perspectivas y una visión crítica sobre las mismas.

✓ Mientras que la TMR supone un sujeto absolutamente racional que decidirá su participación en las acciones colectivas como resultado de una minuciosa evaluación de costos y beneficios, los NMS suponen un sujeto que decide su participación ante la necesidad de construir una identidad que solo se conformará a partir de la interacción con otros en el seno de un movimiento social. En la primera, hay un desprecio por considerar como un elemento a ser introducido en el análisis aquellos de tipo psicologista en clara oposición a las tradiciones de estudios anteriores como aquellos de masas y muchedumbres que enfatizaban la importancia de los elementos no racionales (Avalle, 2014)”.

✓ La TMR enfatiza los recursos que estos movimientos puedan generar o captar para explicar el surgimiento y vida a lo largo del tiempo. Por su parte, los NMS ponen el foco en la idea de las necesidades subjetivas de los individuos como motor de las organizaciones. Mientras que para la primera perspectiva no es posible que se genere un movimiento social si no ha sido por un aumento en el flujo de los recursos, para la segunda el advenimiento de estas organizaciones responde casi exclusivamente a demandas de tipo cultural, descartando aquellas de tipo material. Por el contrario, la gran mayoría de experiencias organizativas como movimientos en América Latina no se ajustan a estas perspectivas.

✓ Para la TMR resultan más eficientes aquellas organizaciones altamente centralizadas. Esta idea impide explicar la razón por la cual hoy encontramos una amplia cantidad y diversidad de movimientos sociales donde muchos de ellos tienen una forma organizativa basada en la horizontalidad. Por lo que las organizaciones de tipo jerárquico no son representativas de la mayoría de este tipo de organizaciones. Por su parte, para los NMS no existe una preocupación sobre las formas organizativas.

✓ Mientras que el objetivo final para la TMR de la conformación de movimientos es la obtención de beneficios materiales para los NMS el objetivo es de tipo subjetivo por lo que las acciones colectivas tienen como objetivo ulterior un proceso (re) subjetivador. En esta perspectiva el foco de la acción colectiva como elección táctica en una contienda política se desdibuja y asume un segundo plano.

De esta manera, para la primera este supuesto se convierte en problemático en tanto no puede dar cuenta de aquellos procesos organizativos que no obtienen de manera inmediata beneficios. En este sentido, Olson, preocupado por la existencia de “Free Raiders” enfatizó la necesidad de que estos movimientos pudiesen instaurar sistemas de incentivos selectivos que favoreciesen la participación y desalentasen a aquellos que no participan en tanto son conscientes de que los beneficios los recibirán de todas formas.

✓ El enfoque desarrollado por la TMR, en especial con los aportes de McCarthy y Zald parece asimilarse más bien a una visión que extrapola lógicas de funcionamiento del mercado<sup>1</sup> y de las estructuras de participación política tradicionales (sindicatos y partidos). Por su parte, aquella propuesta por los NMS se asemeja más bien a acciones de tipo reivindicativo basadas en ciertos rasgos que algunos colectivos reconocen que comparten y desean su reconocimiento como los movimientos feministas o de diversidad sexual. Es decir, que los ejes de reivindicaciones son de tipo particularista-universalista e implican alianzas entre diversas clases sociales ya que los ejes de reclamo están por encima de las mismas.

Estos nuevos ejes de reclamos surgirían, de acuerdo con Inglehart, de “la prosperidad sin precedentes que prevaleció desde finales de los años cuarenta hasta principios de los años sesenta, que ha llevado a un incremento sustancial en la proporción de los postmaterialistas entre las poblaciones de las sociedades industriales avanzadas” (Inglehart, 1991; 59) por lo que, en un nuevo contexto en donde los sujetos por el rol del Estado benefactor tienen cubiertas sus necesidades básicas y existe un proceso de redistribución económica, se hacen presentes preocupaciones por la satisfacción intelectual y estética, la estima o la pertenencia al grupo, considerando estos como principales valores “postmaterialistas” (Inglehart, 1991). Desde esta perspectiva la conformación de movimientos siempre se dará a los fines de re-insertarse dentro de un sistema a través del reconocimiento pero, subjetivamente, no habrá planteos que apunten a una subversión del orden y estructura.

Esta perspectiva se basa en un supuesto éxito del Estado de Bienestar, desconociendo además, las múltiples formas y dinámicas que éste asumió en cada país. Por otra parte, segmenta las condiciones de opresión como si estas se viviesen de a una o las luchas que se desplegasen fuesen unidimensionales. Resulta absurdo sostener que una vez que las necesidades básicas han sido satisfechas resta la lucha por la identidad cultural en tanto la satisfacción de aquellas necesidades es el resultado de un proceso de lucha por sí mismo y no obra del Estado a priori. Luego, la dimensión subjetiva de la conciencia estaría inmersa dentro de aquel proceso de lucha en tanto estos funcionan como (re) subjetivadores.

Además, cabe recalcar que si los nuevos ejes de reivindicación han sido los “culturales” estos no son homogéneos. Las opresiones de género adquieren particularidades en su forma y dimensión de acuerdo a la clase social de la cual se trate. Esta perspectiva de la intersección de opresiones, cabalmente desarrollada por algunas corrientes del feminismo (Crenshaw, 1991; Collins, 2000)

---

<sup>1</sup> García Rubio sostiene que de acuerdo con la línea de análisis presentada por McCarthy y Zald esta forma de organización estaría caracterizada por: “(1) un liderazgo dedicado a tiempo completo al movimiento, con una gran proporción de recursos originados fuera del grupo agraviado que el movimiento pretende representar; (2) con una base pequeña o inexistente de miembros; (3) que intenta transmitir la imagen de ‘estar hablando para seguidores potenciales’; y (4) que intenta influir en política para esos mismos seguidores o miembros” (McCarthy y Zald, 1987 [1973]: 375). Los líderes de esta fórmula organizativa son “empresarios” cuyo efecto sobre los movimientos resulta de su habilidad en el manejo de imágenes de apoyo a través de los medios de comunicación. Los miembros, por su parte, no tienen un papel destacado en la elaboración de la política organizativa ni sobre las posiciones que la organización toma sobre los distintos asuntos, quedando su participación limitada a la contribución financiera y al apoyo en las campañas de protesta elaboradas desde la cúpula.

discute profundamente la posibilidad de una alianza que trascienda la cuestión de clase en tanto las vivencias de la opresión son diversas<sup>2</sup>

Por último, resta decir que el supuesto de que las necesidades económicas han sido satisfechas no representa la realidad de ninguno de los países de ninguno de los continentes en donde la diferencia de clases y la pobreza siguen existiendo.

✓ En la perspectiva de la TMR las acciones colectivas y movimientos sociales son vistos de manera independiente de las estructuras sociales. Existe un excesivo énfasis en las voluntades individuales en donde lo que determina la capacidad de victoria de cada organización son sus elementos internos organizativos (eficiencia), reduciendo la cuestión de la durabilidad, nacimiento y muerte de los movimientos a sus capacidad de competencia entre sí por recursos escasos “Este enfoque se centra en un análisis micro de la acción sin considerar las pequeñas instancias de interacción estratégicas y los procesos individuales no racionales previos (afectos, creencias, emociones, etc.) por un lado; y desconoce la influencia de factores estructurales y de oportunidad política y la capacidad estratégica de los actores para crearlas, por otro”. (Avalle, 2014; 39)

Posteriormente este enfoque, de la mano de la re-problematización de Sidney Tarrow da un paso adelante al reconocer la importancia de las estructuras sociales a partir del concepto de “Estructura de Oportunidades Políticas”<sup>3</sup> pero desde la facilidad o dificultad que cada una de estas estructuras puede generar a la organización. De esta manera, cabría esperar que aquellas Estructuras que se encuentren más “abiertas”<sup>4</sup> permitan el surgimiento de movimientos sociales y viceversa.

Si bien esta perspectiva introduce la relevancia de las estructuras sociales para comprender el advenimiento de los movimientos sociales establece una relación y asociación que no permite comprender de qué manera se explica el desarrollo de movimientos sociales en contextos altamente desfavorables o represivos.

Por su parte, los NMS han desarrollado una visión que supera aquella propuesta por la TMR en tanto reconocen la relevancia de los elementos estructurales en un sentido económico. Esta perspectiva sostiene que los movimientos sociales son la forma de protesta específica de las sociedades postindustriales en oposición a aquellas que se desarrollaban en un “antiguo régimen” o sociedades industriales relacionadas a los movimientos obreros. De esta manera, cada estructura social produce una forma más o menos concreta de acción colectiva, por lo que se hace necesario analizar el orden social y político en el que se dan los movimientos. (Rubio García, 2004).

Se reconocen valiosos aportes de ambas perspectivas para el análisis de los Movimientos Sociales pero resulta necesario realizar un esfuerzo que relativice algunos de sus supuestos, a la vez que recupere otros a los fines de poder dar cuenta del advenimiento de diversos procesos organizativos sociales que, desde estas matrices teóricas, no podrían comprenderse.

---

2 Para analizar de qué manera el movimiento feminista de los años 70 no representó a todas las vivencias de opresión ni a todas las clases sociales basta revisar las denuncias que Bell Hooks realizaba como feminista pobre y afro-americana, señalando al movimiento feminista por clasista y blanco.

3 Tarrow considera como “oportunidades políticas” a las “dimensiones consistentes (aunque no necesariamente formales o permanentes) del entorno político que proporcionan incentivos para la acción colectiva al influir sobre las expectativas de éxito o fracaso de la gente” (1998: 76-77)

4 Hanspeter Kriesi es uno de los autores que desarrolla la idea de Estructuras abiertas o cerradas a partir de cuatro factores: a) grado de centralización territorial: a mayor descentralización, mayor grado de acceso formal, al multiplicarse los posibles puntos de acceso al sistema a nivel nacional, regional y local. Cabe esperar, por tanto, que los países con sistemas federales sean más receptivos que los centralistas a incorporar las demandas de los movimientos sociales. b) grado de concentración funcional del poder estatal: a mayor separación entre los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, mayor será el grado de acceso formal, especialmente si los poderes legislativo y judicial tienen un alto grado de independencia frente al ejecutivo. c) coherencia de la administración pública: cuanto mayor sea el grado de coherencia, coordinación interna y profesionalización de la administración pública, menor será el grado de acceso formal. Este factor parece relacionarse con el grado de centralización, ya que una administración fragmentada (descentralizada y por lo tanto menos coordinada) aumenta los puntos de acceso al sistema. d) grado de institucionalización de los procedimientos democráticos directos: la posibilidad normalizada de realizar referendos o iniciativas populares aumenta las posibilidades de acceso desde fuera del sistema. (Kriesi, 1992: 120-123)

A continuación, se intentará dar cuenta de una elaboración propia conceptual que recupere los aportes de ambas perspectivas y las triangule con otras desde un contexto latino- americano.

### **Latino-América y los Movimientos Sociales**

Con el devenir del tiempo se ha hecho necesario discutir los supuestos teóricos sobre las características de los sujetos que participan en los movimientos sociales y porqué lo hacen. Si bien resulta claro que se trata de sujetos racionales, este supuesto debe ser relativizado en tanto su capacidad explicativa resulta acotada. De la misma manera, la suposición de que los sujetos se insertan y permanecen en estas organizaciones a los fines de construir un marco identitario, implica una visión parcial de los movimientos que deja sin posibilidad de explicación a aquellos que se organizan a los fines del desarrollo de un proyecto político propio.

Si bien la presencia de luchas cuyas consignas y ejes en su formulación trascienden la cuestión local y sectorial es real, es preciso retornar a la categoría de “clases” en tanto, en América Latina al menos, sigue manteniendo su capacidad explicativa sobre el origen y sentido de muchos movimientos sociales. Es preciso retornar a la matriz de la lucha de clases como lente posible para la interpretación de diversos “fenómenos sociales”.

Además, la visión de que los movimientos sociales surgen a partir de un aumento en los recursos disponibles, o bien solo por reclamos de tipo inclusivo, implica sesgar la posibilidad de aprehender aquellos cuya base y sentido es material. Resulta necesario abandonar las visiones de mercado sobre los movimientos y poder conceptualizarlos como decisiones tácticas en el marco de objetivos estratégicos para echar luz sobre una mirada agonal y de lucha de estos procesos, sin abandonar la idea de los movimientos sociales como (re)subjetivadores de sus integrantes.

Precisamente en América Latina y actualmente en Europa han surgido diversas experiencias que contradicen el postulado de una mayor eficiencia en las organizaciones centralizadas. Estas nuevas experiencias no se preocupan por ese tipo de conceptos sino más bien por realizar esfuerzos creativos que permitan superar las formas de la vieja política, dando a luz una nueva metodología basada en principios políticos innovadores como la “horizontalidad”. Estos movimientos se consolidan en oposición a las lógicas que habían funcionado hasta ese momento, no solo en relación a las demandas sino en su dimensión organizativa. Si antes las organizaciones estaban caracterizadas por una estructura jerárquica y centralista, los movimientos sociales en América Latina estarán caracterizados por una estructura horizontal, que niega las relaciones piramidales y que funciona a través del ejercicio asambleario. En estas organizaciones los lazos de comunidad y solidaridad aparecen como la clave para hacerle frente a la desposesión neoliberal.

De esta manera, la discusión con el concepto tradicional de participación política, fuertemente asociado a las formas tradicionales-institucionales fue clave para la emergencia de nuevas prácticas políticas, como los movimientos, cuyos rasgos distintivos tienen que ver con la estructura organizativa que asumen y la importancia de la conformación de una comunidad, lazos de solidaridad y la idea de autonomía. Al decir de Zibechi “Los movimientos sociales de nuestro continente están transitando por nuevos caminos, que los separan tanto del viejo movimiento sindical como de los nuevos movimientos de los países centrales. A la vez, comienzan a construir un mundo nuevo en las brechas que han abierto en el modelo de dominación. Son las respuestas al terremoto social que provocó la oleada neoliberal de los ochenta, que trastocó las formas de vida de los sectores populares al disolver y descomponer las formas de producción y reproducción, territoriales y simbólicas, que configuraban su entorno y su vida cotidiana (2003, 1).

De esta manera, compartimos la idea de que las estructuras sociales producen en su interior formas específicas de organización y lucha y que por ende, estas deben ser analizadas en el marco de los



modos de producción. El pasaje de un capitalismo industrial a uno de tipo financiero implicó una re-estructuración a nivel mundial de las dinámicas de relacionamiento entre países y un flujo constante de capitales que invertirán en diversos rubros. Particularmente en América Latina el proceso desindustrializador de la aplicación del modelo neoliberal implicó una reprimarización de la economía basada en una estructura económica extractivista y de uso intensivo del suelo tanto rural como urbano.

La vuelta a una matriz económica de tipo extractivista implicó, en particular en la provincia de Córdoba, un proceso de sojización que no solo desplazó otras actividades productivas agrarias sino que además generó dividendos económicos nunca antes vistos. Esta plusvalía, en muchos casos fue re-invertida en la actividad inmobiliaria que pasó a configurarse como una actividad altamente especulativa. De esta manera, el surgimiento en los 90 de los desarrollistas urbanos y su consecuente consolidación pos 2001 generó una presión sobre la tierra urbana, ocasionando el aumento de precio de la misma, volviéndose cada vez más inaccesible para los sectores medios como para los sectores populares, incluso en la posibilidad de sostener un alquiler.

Sumado a esto, la recesión que detonó en los mercados hacia fines del 2008 implicó una nueva regresión en los índices de pobreza e indigencia en la Argentina (Gentili, 2011) y en el cono sur, produciendo la caída de nuevas familias hacia la pobreza y el desempleo, al tiempo que se generaban flujos migratorios de países limítrofes, que habían sido golpeados más fuertemente por la crisis, hacia nuestro país. En especial Bolivia y Perú.

De esta manera, “la brecha entre ricos y pobres ha pasado a ser la más grande de los últimos 30 años. Así, los datos de diciembre de 2003 indican para todo el país que el 10% más rico se queda con el 38% de la riqueza producida y gana 31 veces más que el 10% más pobre” (Svampa & Pereyra, 2004).’

En Córdoba el crecimiento de asentamientos informales el último tiempo es significativo. En la actualidad existen en la provincia 238, registrándose entre el 2001-2010 un fuerte crecimiento poblacional (62%) en los ya existentes (Relevamiento de asentamientos informales de la provincia de Córdoba, Un Techo para mí País- Argentina, septiembre de 2011).

Estos elementos, sumados a “Un contexto constrictivo de uso y acceso a la tierra, como consecuencia del encarecimiento de la misma en todo el territorio provincial, pero especialmente del suelo urbano. Un conjunto de programas públicos de vivienda que han agravado la segregación socio-territorial en la ciudad de Córdoba. Un déficit habitacional en casi el 50% de los hogares en la Provincia, según datos censales. Una prioridad en el uso del suelo para la inversión y el desarrollo urbano de carácter privado. La primacía otorgada a los emprendimientos de desarrollo urbano de carácter privado, y a obra pública dirigida a recuperar y revalorizar determinadas zonas de la ciudad. Un atraso en la inversión destinada a infraestructura social, cuya magnitud se manifiesta no sólo en materia habitacional, sino también en infraestructura vial, energética y de servicios” (Informe del colectivo de investigación “El Llano en Llamas”, 2013) generan una situación que excluye a bastos sectores de la población del acceso a la tierra urbana.

En este contexto, se desencadenan en la Argentina y en especial en Córdoba, diversos procesos de toma de tierra<sup>5</sup> ante la imposibilidad de resolver la necesidad habitacional por medio de los mecanismos del mercado.

Tomar refiere a “ocupar”, “posesionarse”, “darse un lugar”. Suelen conformarse como procesos colectivos desde el momento mismo de la ocupación de la tierra, como acciones organizadas entre familias vinculadas por el parentesco y/o la necesidad. A diferencia de los asentamientos o villas las “tomas” se caracterizan por la intención de incluir este espacio en el entramado urbano<sup>6</sup>.

---

5 Los primeros procesos de toma de tierra urbana datan de 1930 y asumen la forma de “villas de emergencia” es decir de asentamientos precarios como una forma de resolución de la problemática de la vivienda para los sectores populares. Sin embargo en 1980 se registran nuevas dinámicas de ocupación de la tierra que serán denominadas “tomas de tierra”.

6 Mientras que en las villas la característica es una distribución habitacional irregular, la presencia de estrechos pasillos que conducen a otras viviendas, la diversidad de tamaños de loteos y la falta o precaria presencia de

A continuación se analizarán los procesos de toma de tierra comenzados en 2012 en Córdoba como Movimientos Sociales, analizando los sentidos de la acción colectiva, el proceso (re) subjetivador, la oposición y el sistema de oposiciones y los productos de la acción social.

### **Sentidos de la acción colectiva:**

Los diversos procesos de toma de tierra en la provincia de Córdoba se han dado con el objetivo de poder darse un lugar donde emplazar una vivienda, habitar. Este objetivo se configura como decisión y acción de ciertos sectores sociales que producen soluciones autogestivas ante la ausencia de políticas inclusivas.

Zibechi señala algunas características de los movimientos en América Latina: arraigo territorial, búsqueda de autonomía, trabajo para la revalorización de la cultura y afirmación de la identidad de sus pueblos y sectores sociales, capacidad de formar sus propios intelectuales, nuevo papel de las mujeres, preocupación por la organización del trabajo y la relación con la naturaleza y creación de nuevos repertorios de acción como acciones autoafirmativas a través de las cuales estos nuevos sujetos se hacen visibles y reafirman sus rasgos y señas de identidad (Zibechi, 2003).

Tomando estas características, podríamos decir que los procesos de toma de tierra en Córdoba comparten muchas de ellas aún asumiendo sentidos diversos; el arraigo territorial, la búsqueda de autonomía, preocupación por la organización del trabajo y la relación con la naturaleza y creación de nuevos repertorios de acción como acciones autoafirmativas a través de las cuales estos nuevos sujetos se hacen visibles y reafirman sus rasgos y señas de identidad.

La autonomía en los procesos de toma de tierra se configura como un concepto clave y transversal a toda la práctica política, asumiendo diversas dimensiones: No solo ha implicado la independencia del Estado y los partidos políticos al configurarse como unidades políticas propias, sino que además, ha asumido el sentido de que las necesidades cotidianas eran resueltas de manera comunitaria a través del desarrollo de diversas estrategias colectivas sin recurrir o reclamar al Estado<sup>7</sup>. Existe en estos movimientos la idea de que el reclamo al mismo e incluso a empresas privadas no esta a la medida de sus necesidades por lo que la organización popular puede resolverlas de acuerdo a sus tiempos.

La construcción de una comunidad es clave en las tomas y es el motor de la autonomía. “En este sentido, la autogestión se erige como eje fundamental en la construcción de los sujetos, repitiéndose en los relatos la multiplicidad de experiencias de organización autónomas. Resulta interesante destacar que el desarrollo de la autonomía en sus diversas formas, se fundamenta, a lo largo de los decires de los sujetos, en referencia a dos elementos clave: por un lado, la ausencia de respuesta estatal a las demandas y necesidades que emergen del territorio, ausencia que es relativa, en tanto se identifican diversos actores directamente asociados al Estado (policía, dispensario, escuela; por otro lado, la necesidad concreta e inmediata de mejorar las condiciones de vida, en clave de urgencia para buscar dar solución a las condiciones básicas de reproducción de la vida. Se configura, en tal sentido, la organización del habitat colectivo”. (Job y Parés: 2013; 192). La relación con el Estado es reservada a la formalidad, es decir, a la lucha por el reconocimiento de este territorio como un barrio y la consecuente escrituración.

---

servicios públicos, las tomas implican la diagramación y repartición de los lotes a partir de las disposiciones municipales, siguiendo el trazado de calles de los barrios formales, aceptación de las dimensiones de calles y lotes y la constante demanda de inclusión de estos territorios dentro de catastro y de provisión de los servicios públicos con su consecuente pago por servicio. Es decir, aquello que diferencia a una villa de una toma es la intención a priori de convertirse en propietario dominial de la tierra.

<sup>7</sup> En la mayoría de los casos, el loteo se realiza por un arquitecto que participa por alguna articulación que la toma haya desarrollado, el proceso de división y selección de las familias que allí vivirán lo realizan las familias que avanzaron sobre la tierra, la construcción de las viviendas se hace de manera colectiva a través de mingas de trabajo o incluso se elaboran fondos comunes entre vecinos para la compra de materiales de construcción y, en la mayoría se encuentra la presencia de un salón comunitario.

Por otra parte, la idea del habitar da cuentas de una visión particular sobre la vivienda asociada a “lo digno”, a la posibilidad y capacidad de moldear el espacio físico de acuerdo a un proyecto familiar y comunitario en donde la posibilidad de darse una vivienda ya no es visto como un proyecto individual sino como uno de tipo colectivo. En este sentido, resulta interesante la reconfiguración que se produce en las tomas sobre el espacio en tanto en un primer momento se construyen “chozas” con materiales reciclados tales como maderas, cartón y nylon y rápidamente estas se convierten en casas de material sólidas. Este proceso incluso en muchas tomas de tierra es el resultado de una articulación entre prácticas familiares y comunitarias en donde las jornadas de trabajo y mingas son características.

Finalmente, en el discurso de sus habitantes, la relación con la naturaleza aparece como una dimensión de suma relevancia, como la posibilidad de alcanzar y construir el modo de vida deseado que se opone al impuesto por la ciudad, siendo que este se fundamenta en el cuidado de la tierra. La amplia presencia de migrantes Bolivianos y Peruanos y la cosmovisión andina se hace muy presente en estos discursos.

### **Proceso de subjetivación:**

Es preciso realizar una breve caracterización de los sujetos que se encuentran tomando tierras en la actualidad, en tanto estas se caracterizan por la diversidad quienes participan en ella: una minoría de trabajadores de clase media, trabajadores en condiciones informales y/o estacionales, obreros de la construcción, empleados de cortaderos de ladrillos, empleadas domésticas o textiles e inmigrantes nacionales o de países vecinos en búsqueda de fuentes laborales. Esta gran diversidad de sujetos y trayectorias confluyen en la necesidad de un espacio donde vivir por lo que es a partir de lo concreto que se genera un proceso organizativo y no por la existencia de un marco ideológico compartido (sin perjuicio de que este pueda configurarse posteriormente desde las prácticas cotidianas).

Para estos sujetos, los movimientos sociales son los espacios para la conformación de una organización y de la creación de lazos comunitarios que implican un proceso (re) subjetivador. De acuerdo a Ciuffolini “Es entonces desde la experiencia concreta e inmediata de la desigualdad, la necesidad y/o la opresión, que se organizan los procesos de subjetivación individual y colectiva a partir de una reinención positiva-política del vínculo social más personal” (Ciuffolini: 2008; 39-40). Es decir, el propio proceso de lucha colectiva generará nuevos sujetos en donde lo colectivo, comunitario, la lucha y la resistencia serán claves en su constitución.

El acto autoafirmativo que implica el hacerse presente de manera insoslayable ante la sociedad, es el recurso de los “invisibles” para dar cuenta de sus condiciones, necesidades y estrategias de lucha. Es el paso del sujeto individual al sujeto político-colectivo como actor de lucha y motor de sus propias soluciones en relación a la creación de nuevos repertorios de acción como acciones autoafirmativas a través de las cuales estos nuevos sujetos se hacen visibles y reafirman y producen sus rasgos y señas de identidad.

Existe otro elemento subjetivo-discursivo que diferencia a una toma de un asentamiento y es la voluntad y constante insistencia en el discurso de los sujetos que allí habitan, de diferenciarse de una villa. En sus discurso, la construcción del ideario de la villa implica la idea de un “otros” ajeno y opuesto; la villa sería el desorden, caos, lugar de residencia de los “Chorros”, la indecencia. Es decir, es construida como la antinomia de lo que las personas que habitan en las tomas desean y conceptualizan, en tanto construyen la idea de un “nosotros” que sería sinónimo de trabajadores, decentes, ciudadanos, vecinos (Job, Parés, 2013).

## Logros de la acción

En un proceso de lucha se hace difícil poder mensurar avances o retrocesos. Sin embargo, es posible valorar algunas características que dan cuenta de un sistema de posiciones en la lucha por la tierra urbana. Frente a un sistema que privilegia la tierra en su valor de cambio y especulación, las tomas acentúan la necesidad de conservarla en su valor de uso. Frente a la mercantilización de la tierra a partir de conferirle un precio, las tomas implican el acceso al espacio por medio de la ocupación efectiva y cotidiana salteando los mecanismos de mercado, de los cuales han sido excluidos. Frente a la negación a los sectores populares de la posibilidad de decidir las condiciones y construcción de sus propios espacios de habitar, las tomas de tierra conllevan la idea de la posibilidad de moldear el territorio a imagen y semejanza. Frente a un sistema que relega la resolución de la vivienda a las posibilidades individuales, las tomas de tierra implican la organización, proyección y construcción colectiva no solo de la vivienda, sino incluso, del concepto de comunidad.

Por último resulta interesante complementar la perspectiva sociológica que caracteriza estas agrupaciones como movimientos sociales, con aquellas perspectivas que además indagan su referencialidad geográfica como las categorías teóricas que propone Mancano Fernandes “Partimos de la premisa que para algunos movimientos el territorio es su triunfo y, por lo tanto, la razón de su existencia. Para todos los movimientos el espacio es esencial. Es evidente que no existen movimientos sociales sin espacio. Todos los movimientos producen algún tipo de espacio, pero no todos los movimientos tienen al territorio como objetivo. Existen movimientos socioespaciales y movimientos socioterritoriales en el campo, en la ciudad y en el monte. (Fernandes, 2005; 8)

De esta manera, existen movimientos para los cuales el espacio es solo un lugar de anclaje pero no existen perspectivas políticas y proyectos que incluyan la dimensión territorial. El foco organizativo, estratégico y político se encuentra en torno a otro proyecto. Mientras que, existen otros movimientos sociales que no solo se anclan en el espacio en términos geográficos, sino que además, la construcción del territorio y la lucha por su acceso y moldearlo en base a diversas características se consolida como el eje organizativo y de disputa política.

Las tomas de tierra no solo transcurren en un espacio físico sino que, la disputa es por el territorio como resistencia ante un sistema que los despoja de esta posibilidad. A su vez, cabe complementar esta caracterización indagando sobre el alcance de estos movimientos socioterritoriales “Socioterritoriales aislados son aquellos que actúan en una determinada micro región o en un espacio geográfico equivalente. Consideramos esos movimientos como aislados no por estar sin contacto con otras instituciones, sino por actuar en un espacio geográfico restringido. Los movimientos (socioterritoriales) territorializados son aquellos que actúan en diversas macroregiones y forman una red de relaciones con estrategias políticas que promueven y fomentan su territorialización. Todos los movimientos territorializados comienzan como movimientos aislados. Estos al territorializarse y romper con la escala local, se organizan en redes y amplían sus acciones y dimensionan sus espacios. Los espacios producidos por los movimientos socioterritoriales son diversos y son constituidos de acuerdo con sus acciones. Esos movimientos se dan en los espacios de socialización política y en los espacios de socialización propositiva”. (Fernandes, 2005; 10).

Las tomas de tierra en Córdoba se encuentran en un nivel intermedio a estas categorías; en un principio muchas de las tomas se encuentran aisladas de articulaciones con otras tomas u otros procesos políticos similares. Sin embargo, muchas han avanzado en articular, no solo con otras tomas de la ciudad y del interior, sino incluso con tomas del resto del país. La asistencia de muchas tomas al Encuentro Nacional por la Tierra y la Vivienda celebrado en el 2014 en Córdoba y la posterior participación en acciones de lucha nacionales coordinadas, fruto de el encuentro, dan cuenta de un primer paso de este movimiento a constituirse como uno territorializado al trascender el exclusivo enclave espacial- local.

## Reflexiones Finales

Si bien han emergido diversas perspectivas teóricas sobre los modos posibles de abordar los Movimientos Sociales es preciso poder evaluarlos no solo desde una dimensión epistémica y teórica sino, incluso, empírica. Esto implica poder preguntarnos desde los propios procesos cuáles son las características que estos tienen y poder reformular y re problematizar los abordajes desde una perspectiva situada.

Este es el caso de las tomas de tierra urbanas en América Latina en general y en Córdoba en particular, en tanto las perspectivas más difundidas no logran dar cuentas del proceso en su completitud.

En este trabajo se ha propuesto recuperar aquellas perspectivas que comprendían a los procesos de tomas de tierra como acciones tácticas en el marco de objetivos estratégicos. Es decir, como formas de lucha concretas en un contexto de lucha de clases.

Sin embargo, proponer recuperar la dimensión política-agonal de estos procesos no implica descuidar los componentes simbólicos que se construyen en estos procesos en tanto se reconoce la existencia de procesos (re) subjetivadores que forman parte de la lucha y que no se dan fuera de esta.

La construcción de territorialidades para estos procesos resulta clave no solo conceptualizándolo como espacio geográfico necesario para toda práctica humana sino, a su vez, como nuevas relaciones sociales posibles que moldearán este espacio a partir de “tomarlo” y en donde el enfrentamiento con la lógica mercantil e individualizadora es clave. Es en este sentido que es posible hablar de movimientos socio territoriales ya que para estos la construcción de territorialidades sociales funciona como eje estructurador de la práctica a diferencia de otros movimientos en los cuales la proyección de la construcción de territorialidades ocupa un lugar secundario dentro de la lucha.

En las tomas de tierra en Córdoba se configuran como centrales las prácticas comunitarias, colectivas y la autogestión. Esta última resulta clave en tanto nos permite incluso comprender las formas de relacionamiento que éstas han desarrollado con el Estado en donde éste es un actor secundario en todo el proceso y solo es nombrado ante la necesidad del reconocimiento de las titularidades.

## Bibliografía:

Avalle, G. (2014). *“La contienda de la educación lucha y acción colectiva sindical en la argentina contemporánea análisis de tres contiendas provinciales de sindicalismo docente.* EDUCC. Córdoba.

Ciuffolini M. A. (2008) *“En el llano todo quema: Movimientos y luchas urbanas y campesinas en la Córdoba de hoy.* Córdoba. EDUCC

Crenshaw, K. (1989). *Demarginalizing the intersection of race and sex: A black feminist critique of antidiscrimination doctrine, feminist theory and antiracist politics.* U. Chi. Legal F., 139.

Collins, P. H. (2000). *Gender, black feminism, and black political economy.* *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 568(1), 41-53.

Fernandes, B.M. (2005). *Movimientos Socioterritoriales y Movimientos Socioespaciales. Contribucion teorica para una lectura geográfica de los movimientos sociales.* Observatorio Social de América Latina CLACSO-OSAL, VI, 11.

Gentili, P. (2011) *“Adentro y afuera. El derecho a la educación y las dinámicas de exclusión escolar en América Latina”.* En Gentili, Saforcada, Luz, Imen y Stubrin. *Política. Movimientos sociales y derechos a la educación.* Buenos Aires, CLACSO, 2011. En: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/posgrados/20120612104223/PoliticasyMovimientosEnEducacion.pdf>

Hooks, B. (1992). *Yearning: Race, gender, and cultural politics.*

Inglehart, R (1991) *El cambio cultural en las sociedades industriales avanzadas*, Madrid: CIS/Siglo XXI [1ª ed. en inglés, 1990]

Job, S. y Parés F. (2013) *“El sujeto, entre la existencia y la resignación”* en *Tiempos Itinerantes: apropiación y expropiación de territorialidades sociales en ciudades Argentinas.* Mar del Plata. Ed. EUEM .

Kriesi, H. (1992): *“El contexto político de los nuevos movimientos sociales en Europa Occidental”* en Benedicto, J. y Reinares, F. (eds.): *Las transformaciones de lo político*, Madrid: Alianza.

McCarthy, John D. y Zald, Mayer N. (1973): *“The Trend of Social Movements in America: Professionalization and Resource Mobilization”* en Zald, M.N. y McCarthy, J.D., *Social Movements in an Organizational Society: collected essays*, New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1987, 337-391

Rubio Garcia, A. R. (2004). *Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales. Circunstancia,*

3, 66.

Svampa, M., & Pereyra, S. (2004). *La política de los movimientos piqueteros.* *Revista de Sociedade Brasileira de Economia Política*, 1–21.

Tarrow, S. (1998): *Power in Movement. Social Movements and Contentious Politics*, New York: Cambridge University Press, 2ª ed.

Zibechi, R. (2003) *“Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos”* en OSAL (Buenos Aires) enero 2003, N°9.

**Otros documentos:**

Informe de Techo “Relevamiento de asentamientos informales 2013” Disponible en <http://www.mapaasentamientos.com.ar/>

Informe “Tomas de Tierra” elaborado por el colectivo de investigación El Llano en Llamas

Disponible en <http://www.llanocordoba.com.ar/index.php/publicaciones/informes/345-toma-de-tierras-en-cordoba-informe-preliminar-mayo-2013-54949872.html>

# Desdobramentos recentes da política imigratória Brasileira

Anna Maria Pereira Stauffer  
annastauffer@hotmail.com

## Filiação

Universidade Federal do Rio de Janeiro/ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional/  
Núcleo Interdisciplinar de Estudos Migratórios

## Eixo temático

1. Desarrollo, territorio y regionalización

## Introdução

O estudo do fenômeno da imigração no Brasil, e das políticas envolvidas, já mereceu considerável destaque na literatura acadêmica por parte de pesquisadores das mais variadas áreas do conhecimento. A crescente importância das migrações internacionais no contexto da globalização fez com que, nas últimas décadas, o tema tenha ganhado relevância tanto no âmbito da produção científica e nas discussões políticas, quanto nas redes sociais e no discurso midiático.

704

Desse modo, os movimentos migratórios vêm se consolidando como objeto de investigação em função das recentes transformações econômicas, sociais, demográficas e políticas que tramitam em âmbito internacional e trazem novas variáveis ao estudo das migrações (PATARRA, 2005). No caso do Brasil, essas transformações foram fortemente sentidas a partir do final da década de 1980, em um cenário de maior abertura política e estabilidade econômica, o que atraiu não só estrangeiros para o país, mas também provocou o retorno em massa de brasileiros que viviam no exterior. Esse período marca o início de uma nova fase da imigração brasileira que apresenta uma peculiaridade que a distingue das anteriores.

Após uma década marcada pelo saldo migratório negativo no Brasil, a partir dos anos 1990 o país começou a receber grupos de imigrantes que não estavam presentes na fase dita “histórica” da imigração brasileira, que se estende do século XIX até a década de 1960. Esse novo fluxo migratório é composto, pela primeira vez, por imigrantes provenientes de países que, em muitas situações, alinham-se a uma posição periférica em relação ao Brasil ou ao âmbito internacional. Já não se trata de uma fase em que a vinda de imigrantes de países centrais era estimulada como parte de um projeto de civilização, mas de uma imigração espontânea e com predominância de trabalhadores pouco qualificados. Além do papel de formulador de políticas ativas de atração de mão de obra para o mercado de trabalho nacional, o Estado passa a ter que lidar com a realidade da presença de imigrantes cuja vinda não foi objeto de nenhuma política, mas se deu, frequentemente, através da entrada e/ou permanência irregular no território nacional.

Nesse sentido, devemos considerar a migração não só como um processo social complexo e referenciado, mas também como um objeto de intervenção para políticas estatais que se faz relevante para a compreensão da formação da população brasileira e a organização do territorial do país. Ademais, a análise historicamente contextualizada das políticas de imigração nos



permite compreender a maneira com que o país vem lidando com os novos desafios postos no cenário internacional e ainda como tem sido definidas as prioridades nacionais no que tange aos trabalhadores estrangeiros.

O histórico recente das políticas de imigração encontra-se ainda insatisfatoriamente coberto pela bibliografia atual. Muito tem sido feito no campo mais amplo dos estudos da imigração no Brasil, porém no que concerne as políticas de imigração desse período histórico em específico, as pesquisas são ainda escassas e embrionárias. No intuito de corroborar para os estudos no campo das políticas públicas e do planejamento de estado, o presente trabalho tem como objetivo avaliar as políticas que dizem respeito aos imigrantes no Brasil a partir da década de 1990, com o acompanhamento da atuação do Estado diante das novas tendências da imigração no Brasil.

### **O contexto recente da política de imigração no Brasil**

Antes de prosseguirmos para o tema propriamente dito, é importante esclarecer o que estamos chamando de política imigratória. Em linhas gerais, o conceito de política imigratória refere-se à prerrogativa estatal do exercício de controle sobre imigrantes que chegam a um determinado país. Se olharmos essa política de maneira mais ampla, podemos considerá-la como aquela que também dispõe sobre a regulamentação dos refugiados e solicitantes de asilo e é ainda responsável por apoiar os seus cidadãos no exterior, garantindo os seus direitos e condições de retornar ao país de origem. Para o foco temático deste trabalho, a política imigratória deve ser entendida como o conjunto de atividades do Estado que buscam intervir nos fluxos migratórios destinados ao país, em relação à regulação do ingresso de imigrantes, as condições de sua permanência e de sua integração à sociedade nacional (PÓVOA NETO; SPANDEL, 2009).

A política imigratória no Brasil apresentou, ao longo da história, diferentes objetivos baseados nas necessidades e ideologias predominantes na época. Durante a maior parte do século XIX, por exemplo, a imigração possuía um papel fundamental na política do Império, que a utilizava tanto para atrair mão de obra para a lavoura e substituir o trabalho escravo quanto para povoar o território brasileiro. O imigrante ideal, aquele que seria digno de receber subsídios para imigrar, era o homem europeu, caucasiano, agricultor e, de preferência, religioso. Estes seriam os imigrantes de “melhor qualidade”, tendo a cor branca como indicador de superioridade racial (SEYFERTH, 2002). Logo, a imigração foi utilizada por muitas décadas como um instrumento de seleção fortemente baseado em critérios eugenéticos, no intuito de atingir um suposto “aperfeiçoamento racial”, o que pode ser entendido como uma estratégia de branqueamento da população pautada nos propósitos civilizatórios do Império. (VAINER; AZEVEDO, s.d.)

Atualmente, o Brasil não apresenta uma política de imigração ativa, o que não significa que a lógica selecionista tenha sido abandonada pelo governo brasileiro. Ao acompanhar as ações estatais recentes que estão relacionadas ao fenômeno migratório, especialmente a partir dos anos 2000, podemos constatar que boa parte delas está direcionada para o ingresso dos chamados “expatriados”, que seriam os trabalhadores transnacionais com alta qualificação profissional que, geralmente, ocupam postos em empresas ligadas à abertura internacional da economia brasileira. É evidente que a imigração destes profissionais apresenta uma série de facilidades que são exclusivas para essa categoria de imigrantes, principalmente no que diz respeito a integração no mercado de trabalho e os recursos para regularização junto aos serviços oficiais de imigração.

Todavia, esses imigrantes privilegiados representam apenas uma parcela do contingente de imigrantes no Brasil. Nos últimos anos, pudemos observar uma redução significativa dos estoques de estrangeiros provenientes de países europeus que, historicamente, representam os principais países de origem dos imigrantes no Brasil<sup>1</sup>. O que percebemos é um aumento paulatino da migração

1 Com base nos últimos dois grandes censos decenais (IBGE, 2000-2010), podemos constatar a perda relativa de participação de países como Portugal, Itália e Espanha, que antes figuravam entre as quatro principais

dos países limítrofes e uma maior importância relativa da migração africana e caribenha. Além disso, o Brasil tem recebido cada vez mais solicitantes de refúgio, sobretudo, sírios, angolanos, congoleses e colombianos, fora os imigrantes que não são considerados refugiados mas encontram-se em situação diferenciada, como é o caso dos haitianos<sup>2</sup> (ACNUR, 2014).

Esse novo perfil de imigrantes no Brasil que, em sua maioria, possui baixa qualificação, situa-se em um campo distinto dos supracitados expatriados no que se refere às condições para regularização e documentação no Brasil. Ambos, porém, defrontam-se com uma política imigratória extremamente defasada, guiada pelo Estatuto do Estrangeiro (Lei Nº 6.815) — uma lei elaborada ainda no período da ditadura — que não se posiciona claramente quanto ao papel do estrangeiro na sociedade brasileira, tornando-se objeto de disputa desde a sua criação até os dias de hoje.

A lei é condizente ao que os imigrantes representaram em quase toda a história da política imigratória brasileira: um potencial perigo à segurança da nação e, ao mesmo tempo, uma mão de obra que pode vir a ser útil do ponto de vista do interesse nacional. As decisões do governo oscilam, então, entre uma abertura do mercado de trabalho a profissionais qualificados, acatando dessa forma o argumento da incorporação de tecnologia de ponta e de elevação dos padrões de produtividade, e ainda medidas limitantes ao ingresso de determinados trabalhadores estrangeiros tomadas, frequentemente, sob pressão das organizações sindicais e amparadas na velha idéia de defesa e proteção dos trabalhadores nacionais.

O Estatuto do Estrangeiro é também responsável pela criação do Conselho Nacional de Imigração (CNIg) como um órgão do governo sediado no Ministério do Trabalho e Emprego que, de acordo com a lei, tem como função orientar, coordenar e fiscalizar as atividades da imigração. Pautado em 8 tipos de vistos diferentes e com a ajuda de 116 resoluções até o momento, o Conselho é um dos protagonistas da política imigratória no Brasil (MTE, 2015). Política essa que, se um dia já foi de atração, hoje se apresenta como uma política de controle, com leis profundamente autoritárias e restritivas. A existência de um estatuto obsoleto que, evidentemente, já não corresponde as demandas contemporâneas, é o principal responsável pelo número crescente de imigrantes irregulares no Brasil.

Para lidar com a questão, uma das medidas a que o governo tem recorrido, é a concessão de anistias com intervalo de dez anos em média<sup>3</sup>, tendo como objetivo regularizar aqueles que cruzaram a fronteira de forma clandestina. No entanto, essas anistias servem apenas como uma medida paliativa e se mostram ineficazes contra o combate a imigração indocumentada, pois representam uma solução apenas para os que já estão em situação irregular no Brasil e não dos que estão por vir. Ademais, é concedido ao anistiado um visto temporário de apenas 2 anos, que só pode ser renovado mediante a comprovação de um emprego formal, o que dificulta a vida de uma grande massa desses imigrantes que inserem-se no mercado de trabalho de maneira informal. Configura-se então um círculo vicioso, onde a situação informal leva o imigrante de volta a condição de indocumentado o que, necessariamente, veta o seu acesso ao mercado formal de trabalho. Logo, a informalidade e a impossibilidade de se regularizar torna o trabalhador imigrante vulnerável a explorações e serviços degradantes, mantendo à sombra possíveis violações dos direitos desses estrangeiros que, em geral, temem serem deportados e dificilmente denunciam as condições precárias a que são submetidos (CAMPOS, 2010).

Este padrão precário de inserção dos imigrantes no mercado e na sociedade pode ser considerado um reflexo da política retrógrada vigente. O cenário apresentado ilustra a falta de estrutura do Estado para acolher esses imigrantes e a debilidade das instituições nacionais para lidar com a

---

nacionalidades dos imigrantes no Brasil, junto com os japoneses. Apesar de ainda estarem entre as nacionalidades mais presente no país, este fenômeno tem contribuído para a descentralização do volume de estrangeiros, mesmo que a sua ocorrência não seja uniforme no território nacional.

2 A migração em massa dos haitianos para o Brasil teve início em 2010, após o terremoto de grande magnitude que atingiu Porto Príncipe. Desde então, milhares de haitianos migraram para outros países, entre eles, o Brasil. Atualmente, a estimativa da Polícia Federal é que mais de 40 mil haitianos residam em território brasileiro.

3 Até hoje, foram sancionadas quatro anistias no Brasil: em 1980, 1988, 1998 e 2009.

imigração irregular. É fundamental, portanto, que sejam estabelecidas ações amplas e coordenadas, para além da regularização do status migratório, que permitam de fato a integração do sujeito imigrante na sociedade brasileira

### **Mudanças e iniciativas**

Diante do contexto apresentado acima, marcado pela redinamização dos fluxos migratórios no Brasil, a nova realidade migratória fez com que o tema tomasse proporções cada vez maiores na agenda política brasileira e intensificou o debate sobre que tipo de política o Brasil deveria adotar daqui pra frente. Nos últimos anos, diferentes atitudes vem sendo tomadas no intuito de construir uma política de imigração mais adequada às novas necessidades advindas da abertura internacional da economia brasileira. Para compreender tais transformações, utilizaremos a escala como o instrumento capaz de elucidar as articulações do Estado com os mais variados agentes, sendo este um exercício necessário para o entendimento da política imigratória brasileira em suas diferentes dimensões.

Dado o recorte temporal deste trabalho, consideremos primeiramente as mudanças ocorridas na política imigratória brasileira no âmbito da América do Sul. Podemos afirmar que, de uma maneira geral, os países sul-americanos têm demonstrado avanços significativos no tratamento do fenômeno migratório. Como afirmam Arcarazo e Freier:

“A primera vista, los países sudamericanos presentan un caso único a nivel mundial de una paradoja inversa. Durante los últimos quince años, el discurso gubernamental de gran parte de los estados en la región se ha vuelto cada vez más liberal con un claro énfasis en los derechos de los migrantes y en la promoción de la movilidad humana de carácter universal. En contraposición a los discursos políticos en Europa y Estados Unidos, en donde se distingue claramente entre inmigración deseada de carácter regular, e indeseada cuando es irregular, los funcionarios y políticos sudamericanos enfatizan la universalidad de los derechos de los migrantes con independencia de su origen o situación administrativa.” (ARCARAZO; FREIER, 2015)

707

Tendo isso em mente, nos últimos anos, uma série de acordos foram estabelecidos entres os países da América do Sul. Desde a criação do Mercosul, podemos observar a mudança na postura dos países em relação a migração, sobretudo, a partir da Conferência Sul-Americana sobre Migrações (CSM) realizada em 2000 na Argentina. A grande contribuição deste evento foi o reconhecimento da necessidade de um diálogo multilateral entre os países sul-americanos, a fim de coordenar iniciativas e programas voltados para a formulação de políticas migratórias e promoção da integração regional. Desde então, a Conferência ocorre anualmente e representa um passo fundamental para garantia da proteção dos direitos humanos e trabalhistas dos imigrantes, tendo influenciado de forma positiva nos acordos que vieram nos anos seguintes.

No caso do Brasil, os últimos anos foram marcados pela promulgação de um conjunto de acordos bilaterais e multilaterais estabelecidos com os demais países membros do Mercosul e seus associados. Em geral, os acordos visam determinar as regras comuns para autorização de entrada e permanência dos nacionais dos países envolvidos de maneira a facilitar os deslocamentos populacionais intra-regionais. De todas essas políticas de dupla face, as iniciativas mais relevantes são aquelas voltadas para a implementação de uma área de circulação livre na América do Sul e para a garantia dos direitos de cidadania dos imigrantes dessa região (REIS, 2011).

Sob esta perspectiva, a ampliação destes acordos bilaterais, permitiu a concretização do Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercosul, Bolívia e Chile, promulgado em 2009<sup>4</sup>. O conteúdo desse acordo assemelha-se aos acordos sobre residência estabelecidos anos antes

4 Apesar do Acordo ter sido assinado em dezembro de 2002, só entrou em vigor em 2009. Atualmente, o Acordo inclui os países Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai, Peru e Uruguai.

com países como a Bolívia (2005), Argentina (2006) e Uruguai (2006), no sentido de que concede autorização temporária de residência, buscando solucionar a irregularidade dos imigrantes de forma menos burocrática. No entanto, mesmo que o Acordo sobre Residência do Mercosul seja considerado o maior avanço recente das políticas que dizem respeito à imigração nos países sul-americanos, ainda há muito o que melhorar para chegarmos a uma cidadania regional de fato. Se compararmos o Acordo do Mercosul com o Tratado de Schengen, considerado o acordo de livre circulação mais avançado do mundo, facilmente podemos perceber progressos que ainda precisam ser feitos. Por exemplo, o acordo não é aplicado igualmente em todos os países, pois além do texto do acordo ser dúbio em determinados trechos, falta uma instituição supranacional responsável pelo supervisionamento da aplicação do acordo, que apresenta ainda outras limitações, em especial, no que diz respeito a verificação de antecedentes criminais, questões trabalhistas e de reunificação familiar (ARCARAZZO; FREIER, 2015).

Apesar das conquistas aparentes, parte dos imigrantes sul-americanos permanece em situação irregular. O acordo do Mercosul garante aos migrantes nacionais de um Estado Parte residir temporariamente em outro Estado com igualdade de direitos, podendo solicitar uma autorização permanente após dois anos. Contudo, esses direitos estão submetidos às legislações de cada país que, no caso do Brasil, não estão em consonância com as novas características dos fenômenos migratórios regionais e internacionais. Mesmo após a assinatura do acordo, imigrantes sul-americanos permanecem em condição irregular devido a entraves como a exigência de “comprovação de meios de vida lícitos que permitam a subsistência do peticionante e de seu grupo familiar de convívio” necessário para obtenção da residência permanente, o que, muitas vezes, não é possível para uma boa parcela desses imigrantes e os impede de usufruir da proteção que lhes deveria ser garantida pelo Acordo do Mercosul, problema semelhante ao das anistias citado anteriormente. Além disso, o Brasil é o único país do Mercosul que ainda não ratificou a “Convenção Internacional sobre a Proteção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e Membros de suas Famílias” o que evidencia um descompasso da legislação nacional com as normas internacionais de proteção dos direitos humanos.

Não há dúvida de que o Acordo do Mercosul constitui um avanço sem precedentes para a construção de uma zona livre de mobilidade e, eventualmente, para a criação de uma cidadania sul-americana. No entanto, ainda que tenham sido implantadas uma série de medidas que demonstram vontade política dos países da América do Sul de alcançar uma suposta integração regional, faz-se necessário a elaboração de maiores reformas legislativas e uma implementação mais adequada dos instrumentos disponíveis.

Já no plano nacional, tornou-se consenso que o antigo, porém vigente, Estatuto do Estrangeiro trata-se de um “entulho autoritário” na política imigratória brasileira. A atual legislação que regulamenta a situação jurídica dos imigrantes no Brasil tem sido apontada como uma das mais ultrapassadas do continente<sup>5</sup>, pois ainda enxerga os estrangeiros como uma ameaça à segurança nacional e, portanto, apresenta medidas extremamente restritivas que acarretam no aumento da imigração irregular e, conseqüentemente, favorecem a proliferação de redes de contrabando e tráfico de migrantes. Além disso, de acordo com Deisy Ventura:

“Nas diferentes esferas federativas, o Estado também padece com a falta de uma lei decente. Não há estatísticas confiáveis sobre migrações, pela óbvia razão de que a situação irregular convivia à sombra. O custo político também é elevado para os governantes, obrigados a enfrentar os fluxos pontuais de migrantes sem o devido amparo legal, o que acarreta grande desgaste para todos os envolvidos, como foi o caso na chegada dos haitianos ou dos ganeses. Sem o intenso trabalho de entidades sociais, alguns desses fluxos pontuais se converteriam em verdadeiras crises humanitárias.” (VENTURA, 2014).

5 Junto com o Brasil, as políticas de imigração do Equador (1971) e do Chile (1975) também são apontadas como as mais atrasadas e as que mostraram menos mudanças nos últimos tempos.

Nesse sentido, nos últimos anos, vem sendo elaborados diferentes projetos de lei que sirvam como substitutivo do atual Estatuto do Estrangeiro. As novas propostas têm em comum o objetivo, que nem sempre é alcançado, de dar ao imigrante um novo tratamento sob a perspectiva dos direitos humanos. Atualmente, tramitam três propostas desenvolvidas em diferentes instâncias: o Projeto de Lei 5655/09, o PLS 288/13 e o Anteprojeto de Lei de Migrações de 2014. Esta última, elaborada com a participação da sociedade civil, talvez seja a proposta que mais aproxima os direitos dos imigrantes com os dos nacionais, tendo em vista os limites impostos pela Constituição.

O Anteprojeto, desenvolvido pela Comissão de Especialistas criada pelo Ministério da Justiça, é a proposta que representa a mudança mais radical na estrutura estatal voltada para as migrações. Um dos pontos principais, é a criação da Autoridade Nacional Migratória (ANM) como o órgão responsável tanto pela formulação de políticas públicas para migrantes quanto pelas tarefas administrativas de regulamentação, o que resultaria na diminuição da atual burocracia e na otimização da capacidade do governo de atuar nos fluxos migratórios na medida em que todas as atividades relacionadas a imigração estariam concentradas em uma única autoridade administrativa independente<sup>6</sup>. Além dessa medida, o Anteprojeto propõe ainda a concessão de um visto temporário de trabalho sem necessidade de comprovação de vínculo empregatício, permitindo que qualquer imigrante resida no país por até dois anos em busca de trabalho. Por fim, o terceiro ponto polêmico do Anteprojeto é relativo a redução e, em alguns casos, isenção das taxas impostas aos imigrantes para retirada dos documentos, que atualmente compõem uma grande parcela da arrecadação da Polícia Federal.

A proposta de Comissão de Especialistas foi entregue em agosto de 2014 e tem sido apontada pela sociedade civil organizada e pelos agentes públicos que lidam com o tema como a mais adequada. Contudo, o Anteprojeto foi aprovado apenas pelo CNIg até o momento, tendo ainda um longo caminho para percorrer no Congresso Nacional. Atualmente, a proposta que encontra-se em estágio mais avançado de avaliação é o Projeto de Lei do Senado 288/2013 elaborado pelo senador Aloysio Nunes. Em julho desse ano, o PLS obteve aprovação da Comissão de Relações Exteriores do Senado e aguarda a análise da Câmara dos Deputados. O projeto se propõe a substituir a perspectiva securitária do Estatuto do Estrangeiro dando lugar a uma política que prioriza os direitos do migrante. O texto representa um progresso para o tema das migrações, no sentido de que repudia claramente toda forma de discriminação e criminalização do sujeito migrante e inclui reivindicações que vem sendo feitas há anos como, por exemplo, a autorização de trabalho para imigrante com visto de estudante, a criação de um visto temporário para procura de emprego, a previsão do direito à reunião familiar, e a extensão do visto humanitário – criado exclusivamente para os haitianos – para cidadãos de qualquer nacionalidade.

Em relação ao Projeto de Lei 5655/09, que foi fortemente criticado pela semelhança com a legislação vigente e encontra-se estagnado no Congresso Nacional, o PLS 288 apresenta dispositivos relevantes para proteção dos imigrantes mas, ainda assim, negligencia algumas demandas históricas dos imigrantes. Entre elas, podemos citar a concessão do direito à voto para os imigrantes, o que incentivaria a elaboração de políticas públicas voltadas para esse grupo, e o afastamento da Polícia Federal como órgão competente pelo atendimento direto aos imigrantes, visto que a Polícia é qualificada para lidar com questões de segurança nacional e não para tratar de imigrantes. Sendo assim, por mais que o PLS 288 tenha muito a acrescentar para o tema das migrações, ainda não estamos lidando com a política mais apropriada.

Enquanto uma nova Lei de Migração não é aprovada, as lacunas deixadas pelo Estatuto do Estrangeiro vão sendo preenchidas por ações pontuais como a emissão de resoluções normativas e a promulgação de anistias. Ainda que, aparentemente, estejamos próximos de finalmente definir um novo marco regulatório para as migrações, o histórico recente de projetos de lei para as

6 Atualmente, o sistema de controle de imigrantes é compartilhado entre o Ministério do Trabalho e Emprego, o Ministério de Relações Exteriores, Ministério da Justiça e a Polícia Federal.

migrações que caíram no esquecimento nos leva a questionar o discurso humanista proferido pelo governo brasileiro que se diz aberto aos imigrantes e disposto a abrigá-los, mas não garante de fato a sua permanência no território brasileiro e tampouco assegura a plena inserção e integração dos imigrantes na sociedade.

Por último, quando tratamos de políticas voltadas para migração, devemos considerar ainda a escala local, pois é nesse nível que podemos perceber os diferentes impactos provocados pela atividade migratória e a maneira como as atuais políticas de imigração se concretizam no espaço. É nesse sentido que Patarra e Baeninger afirmam:

“Com a velocidade das transformações tecnológicas (Castells, 1999); com a compressão do espaço e do tempo (Harvey, 1993); com a nova conformação da hierarquia urbana internacional (Sassen, 1988); com a consolidação de redes e dos lugares de redes (Benko e Lipietz, 1998); com a intensidade e a diversidade dos deslocamentos populacionais, que definem e redefinem espaços transnacionais (Glick e Schiller *et al.*, 1997), a importância do fenômeno migratório internacional reside hoje muito mais em suas especificidades, em suas diferentes intensidades e espacialidades e em seus impactos diferenciados (particularmente no nível local) do que no volume de imigrantes envolvidos em deslocamentos populacionais.” (PATARRA; BAENINGER, 2006).

Portanto, podemos afirmar que, no atual contexto, a escala local se tornou de extrema relevância para compreendermos o fenômeno migratório, assim como, para desenvolver políticas públicas que contemplem as singularidades territoriais. Todavia, com exceção das políticas voltadas para área de fronteira, a população imigrante sofre com a falta de amparo de políticas locais. A ausência dessas políticas não incide diretamente no volume dos fluxos migratórios, mas define o grau de maior ou menor inclusão dos imigrantes em um determinado tecido social e político do país. Desse modo, o aporte de políticas locais se faz necessário para atender as demandas específicas dos imigrantes, que são geradas em razão da dificuldade de inclusão em um novo contexto social, político, jurídico e linguístico.

Independente da estrutural institucional, são as autoridades locais que lidam diretamente com as carências dos imigrantes que, por sua vez, apresentam diferentes motivações e formas de inserção na economia e na sociedade. Sendo assim, são geradas uma série de demandas que colocam para o governo local o desafio de promover condições de trabalho e moradia adequadas, garantir o acesso dos imigrantes a serviços de saúde e educação, minimizar as dificuldades impostas pela falta de domínio da língua portuguesa, fornecer orientação para regularização migratória, entre outras medidas que dizem respeito tanto a chegada dos imigrantes quanto a sua adaptação social e cultural.

Tais demandas podem ser evitadas ou negligenciadas com mais facilidade no nível distante das políticas nacionais, mas na escala local essas questões são fortemente sentidas, a ponto de não poderem ser ignoradas. Se as autoridades responsáveis não abordam essas questões por iniciativa própria, eventualmente elas podem ser obrigadas a tomar medidas de caráter emergencial diante de uma crise emergente (PENNINX, 2004), como ocorreu recentemente nas cidades brasileiras que receberam grandes contingentes de haitianos. Diante da fragilidade que as instituições nacionais e locais tem demonstrado, muitas vezes, organizações religiosas e da sociedade civil acabam cumprindo, na medida do possível, o papel que deveria ser desempenhado pelo poder público. No vácuo deixado pelas autoridades, são essas entidades de benemerência que se prestam a acolher os imigrantes, ofertar cursos de português, dar orientação quanto a retirada de documentos, auxiliar na procura por emprego, enfim, fornecer os serviços básicos que são do encargo da Prefeitura e do Estado.

Para que sejam coordenadas, não só políticas públicas direcionadas para população migrante, mas também a própria Lei de Migração do Brasil, é necessário que essas demandas específicas, que variam de acordo com o lugar, cheguem ao conhecimento das autoridades responsáveis pela

formulação da política de imigração. Com esta finalidade, tem sido feito um esforço de mobilização coletiva para aumentar a participação popular nas políticas públicas e expor a realidade dos imigrantes no Brasil. A maior expressão desse esforço consiste na realização da I Conferência Nacional sobre Migração e Refúgio (COMIGRAR) organizada pelo Ministério da Justiça em 2014. O objetivo da Conferência, segundo os organizadores, era “propiciar espaço para o diálogo social ampliado visando à formulação de propostas para subsidiar a integração da temática migratória e do refúgio nas políticas públicas brasileiras, para uma gestão pautada pelos direitos humanos.” Para isto, a Comigrar contou com uma etapa prévia, onde foram realizadas cerca de 200 conferências convocadas pelos governos estaduais e/ou municipais, com apoio técnico, metodológico e financeiro do governo federal. O evento gerou uma grande mobilização em diversas cidades do país onde ocorreram as conferências preparatórias. A idéia era que cada uma delas elaborassem propostas para serem discutidas e sintetizadas em um caderno direcionado ao governo federal que, em tese, o utilizaria como base para as suas próximas atuações na política de imigração.

O objetivo de criar um espaço de diálogo foi cumprido e, provavelmente, este foi o maior legado deixado pela Comigrar. A Conferência final tomou dimensões inesperadas e contou com centenas de pessoas engajadas na causa dos imigrantes — inclusive os próprios — que se propuseram a, de fato, corroborar com a construção de uma política de imigração e acolhimento mais justa, gerando um leque extenso de propostas que refletem as mais diversas realidades sócio-espaciais do país. No entanto, ainda que esta seja uma iniciativa governamental inovadora na abordagem da questão migratória no Brasil, a Comigrar foi uma conferência consultiva e não deliberativa, isto é, o seu produto consiste na produção de um material que pode ser utilizado, ou não, para a revisão de legislação migratória em andamento. Passado um ano da Comigrar, ainda não é possível sentir de maneira significativa os impactos causados pelo evento. Trata-se um forma criativa de mobilização coletiva, sobretudo porque buscou dar luz à imigração em suas diferentes escalas, mas com exceção do termo de compromisso assinado na abertura da Conferência<sup>7</sup>, a Comigrar não conseguiu surtir efeito na elaboração de novas políticas ou no auxílio das existentes.

711

Ainda assim, os acontecimentos recentes indicam o reconhecimento da necessidade de colaboração entre as diferentes instâncias dos organismos governamentais, de maneira que os agentes locais passam a exercer um maior protagonismo no processo de tomada de decisões. Desta forma, faz-se necessário não só estreitar os laços entre os órgãos políticos em variadas esferas de poder, mas também ampliar os canais de participação da população na gestão das políticas públicas por meio de reformas institucionais em diferentes níveis, abrindo espaço para o estabelecimento de novos padrões de interação entre o poder público e os setores organizados da sociedade civil.

### **Considerações finais**

Conforme exposto, a intensificação e redinamização dos fluxos migratórios trouxe novas questões para o estudo das migrações. Ao longo da história, as migrações impuseram desafios para a comunidade internacional como um todo, porém em cada contexto esses desafios se colocaram qualitativa e quantitativamente diferentes exigindo respostas inovadoras para as suas constantes demandas.

No Brasil, observamos nas últimas décadas, mudanças significativas nos movimentos migratórios que, como consequência, trouxeram a tona o debate a respeito da política de imigração. Entretanto, o entendimento do que é uma política imigratória adequada é um tema controverso, que apresenta visões antagônicas quanto a postura que o país deve adotar frente a imigração. Dessa forma, ainda que a necessidade de reformulação das políticas voltadas para migrante seja latente, o processo de mudança da legislação brasileira tem ocorrido de maneira lenta e incipiente. Por mais que tenhamos mais espaços para dialogar a respeito das representações relacionadas à imigração e às

7

Foi assinado no primeiro dia da Comigrar um acordo entre o governo federal, a Prefeitura de São Paulo e o governo paulista onde as três esferas se comprometeram a dar assistência aos haitianos.

correspondentes políticas, o Brasil encontra-se muito atrasado no que tange ao tratamento com os imigrantes.

Urge a necessidade de construirmos uma política de imigração e acolhimento coerente com a realidade brasileira, que considere as diferentes dimensões espaciais em que o fenômeno migratório ocorre. Isto é, para definirmos um marco regulatório adequado para as migrações precisamos estar atentos às tensões e articulações entre os níveis de ação internacional, nacional e local, a fim de estabelecer ações concretas que respondam efetivamente as dinâmicas e desafios apresentados pela mobilidade humana.

Por fim, vale destacar que o presente texto se propõe a contribuir para o registro de algumas iniciativas importantes no campo das políticas imigratórias tomadas dentro do período analisado. Evidentemente, estas mudanças ainda estão em andamento, de maneira que este é um debate em construção e ainda há muito a ser estudado sobre o tema.



## Bibliografia

ACNUR/UNHCR. Dados sobre refúgio no Brasil 2010-2014. Disponível em: <http://www.acnur.org/t3/portugues/recursos/estatisticas/dados-sobre-refugio-no-brasil/> Acesso em: 02/08/2015.

ARCARAZO, D. A.; FREIER, L. F. Discursos y políticas de inmigración en Sudamérica: ¿Hacia un paradigma o la confirmación de una retórica sin sostenido? In: REHMU. Revista Interdisciplinar de Mobilidade Humana, Ano XXIII, nº. 44, jan/jun, 2015.

BRASIL. DECRETO Nº 6.975, DE 7 DE OUTUBRO DE 2009. Promulga o Acordo sobre Residência para Nacionais dos Estados Partes do Mercado Comum do Sul – Mercosul, Bolívia e Chile, assinado por ocasião da XXIII Reunião do Conselho do Mercado Comum, realizada em Brasília nos dias 5 e 6 de dezembro de 2002. Disponível: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Decreto/D6975.htm). Acesso em: 02/08/2015. BRASIL. Lei Nº 6.815, de 19 de agosto de 1980. (Lei do Estrangeiro”). Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6815.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6815.htm) Acesso em: 02/08/2015.

1. BRASIL. Projeto de Lei do Senado, Nº 288 de 2013 Dispõe sobre os direitos e deveres do migrante e regula a entrada e estada de estrangeiros no Brasil, revogando, em parte, o Estatuto do Estrangeiro (Lei nº 6.815/80). Disponível em: [http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p\\_cod\\_mate=113700](http://www.senado.gov.br/atividade/materia/detalhes.asp?p_cod_mate=113700). Acesso em: 02/08/2015.

2. BRASIL. Projeto de Lei, Nº 5.655 de 2009. Dispõe sobre o ingresso, permanência e saída de estrangeiros no território nacional, o instituto da naturalização, as medidas compulsórias, transforma o Conselho Nacional de Imigração em Conselho Nacional de Migração, define infrações e dá outras providências. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=443102> Acesso em: 02/08/2015

CAMPOS, A. Anistia não esgota problemas enfrentados por imigrantes. 2010. Disponível em: <http://reporterbrasil.org.br/2010/03/anistia-nao-esgota-problemas-enfrentados-por-imigrantes/> Acesso em: 02/08/2015.

CARVALHO, J. A. M.; CAMPOS, M. B. A. A variação do saldo migratório internacional do Brasil. Estudos Avançados, v. 20, n. 57, 2006.

COMISSÃO DE ESPECIALISTAS. Anteprojeto Nova Lei de Migrações e Promoção dos Direitos dos Migrantes no Brasil- instituída pelo Ministério da Justiça pela Portaria nº 2.162/2013. Institui a Lei de Migração e cria a Autoridade Nacional Migratória. IBGE. Censo Demográfico 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/censo2010/default.shtm>

3. \_\_\_\_\_. Censo Demográfico 2000. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default\\_censo\\_2000.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/default_censo_2000.shtm)

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Caderno de Propostas da 1a Conferência Nacional sobre Migrações e Refúgio. Brasília, 2014.

MTE. Conselho Nacional de Imigração, 2015. Disponível em: <http://portal.mte.gov.br/cni/> Acesso em: 02/08/2015

NETO, H. P.; SPRANDEL, M. A. Os objetivos da Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Cairo, 1994) e a política migratória brasileira. In: Associação Brasileira de Estudos Populacionais. Brasil, 15 anos após a Conferência do Cairo. Campinas: FNUAP, 2009.

PATARRA, N. L. Migrações internacionais de e para o Brasil contemporâneo: volumes, fluxos, significados e políticas. São Paulo: São Paulo Perspec., vol.19, nº.3, julho/setembro, 2005.

\_\_\_\_\_; BAENINGER, R. Mobilidade espacial da população no Mercosul: metrópoles e fronteiras. Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol.21, nº.60, 2006.

PENNINX, R. Integration of Migrants: economic, social, cultural and political dimensions. Geneva: Background Paper for the UNECE-conference January 12-14, 2004.

REIS, R. R. A política do Brasil para as migrações internacionais. Rio de Janeiro: Contexto Internacional, vol. 33, nº. 1, janeiro/junho, 2011.

SEYFERTH, G. Colonização, imigração e a questão racial no Brasil. São Paulo: Revista USP, nº 53, março/maio, 2002.

VAINER, C.B.; AZEVEDO, V.R. de. Classificar, selecionar, localizar: notas sobre a questão racial e a migração. Rio de Janeiro: PUR/UFRJ [s.d.].

4. VENTURA, D.; REIS, R. R. Criação de lei de migrações é dívida histórica do Brasil. Carta Capital, 2014.

# Ponencias

---

Planificación territorial urbana

---

## “Perfiles territoriales y Ordenamiento Ambiental Territorial en las Comunas de la Provincia de Córdoba”

**Crissi Aloranti, Vanesa S.**

Centro de Investigación y Estudios sobre Cultura y Sociedad, CONICET

Becaria Doctoral CONICET

vanecrissi@gmail.com

Eje temático: “Desarrollo, territorio y regionalización”

En la Provincia de Córdoba, el crecimiento urbano sostenido en el tiempo ha sido anárquico, sin control, con planificación y ordenamiento territorial discontinuo, tomas de decisiones espasmódicas y una reducida o nula participación de las comunidades. Este proceso ha generado en muchas localidades del territorio provincial desequilibrios urbanos y ambientales, sectores con riesgos para la población, lotes y construcciones en zonas no aptas, ocupación en zonas anegables, incompatibilidades de usos de suelos, asentamientos de sectores de menores recursos en condiciones de hacinamiento, pobreza y riesgo ambiental-sanitario, con la consecuente exclusión social. (Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2005). A partir de la introducción a esta problemática, se abordará el caso específico de las *localidades de la Provincia de Córdoba con menos de 2000 habitantes*, denominadas **Comunas**, según la Ley Orgánica Municipal N° 8102/91. La importancia del abordaje de las 168 Comunas, como objeto de estudio, se debe a que, la realidad que presentan dichas localidades son muy similares, en función a ciertas características tales como: población de baja densidad, falta de identidad local, necesidades y problemas que presionan sobre un territorio complejo y con escaso desarrollo, falta de planificación territorial en relación al entorno natural, escaso equipo interdisciplinario y falta de información local. Dichas localidades son intervenidas desde lo técnico por el Gobierno Provincial pero la mínima información relevada no es gestionada ni aplicada.

716

El objetivo de este trabajo de investigación es indagar en la temática del Ordenamiento Ambiental Territorial desde su perspectiva teórica considerando los distintos enfoques y paradigmas (socioeconómico, político y ambiental) y cómo se traducen a la realidad local de las Comunas de la Provincia de Córdoba. Planteando las necesidades y problemas urbanos-ambientales y sus áreas de influencia a partir de la identificación de los perfiles territoriales como catalizadores de la articulación de dimensiones económicas, sociales y ambientales, integrando mecanismos de participación.

Para trabajar en los lineamientos del Ordenamiento Ambiental Territorial de las Comunas de la Provincia de Córdoba es importante sentar bases de conocimiento en las distintas variables: social, económico, político, cultural, ambiental, en los antecedentes históricos de cada lugar (su origen). Como plantea Lage, A. (2009) el conocimiento es considerado como recurso, que atraviesa los procesos de generación-circulación-apropiación. Hoy en día la temática del ordenamiento territorial es abordada por distintos autores que suelen centrar su análisis en el desarrollo priorizando visiones economicistas, considerando de manera insuficiente las otras dimensiones, y es aquí donde comienzan a producirse significativos vacíos en los procesos de integración: análisis-diagnóstico-propuestas.

El vocablo “ordenamiento” lo podemos asociar al término de simetría, funcionalidad, orden, organización... Si reflexionamos sobre la semántica del concepto es ahí donde surgen algunas interrogantes. **¿Podemos trabajar en los lineamientos de Ordenamiento Ambiental Territorial en las Comunas cuando existe un desorden en su estructura económica que no acompaña a la funcionalidad territorial?** Si bien la dimensión económica presenta debilidades-falencias, no es la única que integra el sistema territorial. Entonces para abordar las múltiples y complejas dimensiones del Ordenamiento Ambiental Territorial, **¿éstas deben conservar un orden?** Por lo que **¿tendría sentido el abordaje de la temática? ¿Cuál es el “verdadero alcance” del Ordenamiento Ambiental Territorial?** Responder este interrogante requiere indagar en la temática territorial: Para analizar el territorio es necesario conocerlo, describirlo, explicarlo, encontrar sus qué y sus por qué, tener una visión integral de sus singularidades, potencialidades, debilidades y la actitud de la población que es quien lo conforma. De esta manera se podrán generar mejores condiciones para intervenir, gestionar y contribuir a desarrollarlo y transformarlo.

La definición de **Territorio** nutrida de Milton Santos (2000) y propuesta por Bozzano, H. (2009, p. 94-95) es la siguiente: “es un lugar de variada escala -micro-meso-macro- donde actores -públicos-privados-ciudadanos, otros- ponen en marcha procesos complejos de interacción -complementaria, contradictoria, conflictiva, cooperativa, solidaria- entre sistemas de acciones y sistemas de objetos, constituidos éstos por un sinnúmero de técnicas -híbridos naturales y artificiales- e identificables según instancias de un proceso de organización territorial en particulares acontecimientos -tiempo-espacio- y con diversos grados de inserción en la relación local- meso-global. El territorio se redefine siempre”. El origen de la palabra Territorio, plantea Lobato Correa, R. (1997, citado por G. Montañez Gómez; 2001) se deriva de las latinas terra torium, conjuntamente significan “...la tierra que pertenece a alguien”. En una aproximación preliminar, “tierra” se entiende como un lugar del planeta cualquiera sea su escala, naturaleza y complejidad; “alguien” es un concepto de indeterminación significativa, pudiendo referirse tanto, a un sujeto o un grupo de personas, como a un sector social o a una sociedad; el sentido de “pertenencia” interviene a manera de nexo entre alguien y la tierra, pudiendo manifestarse de diversas formas: ocupación, apropiación, valorización, entre otras. Desde esta perspectiva un territorio es un barrio y su vida en alguien, una ciudad y su vida en alguien, una región y su vida en alguien, un país y su vida en miles o millones de actores que se apropian, lo ocupan, usan, valorizan, explotan, lo degradan, preservan y lo resignifican cada vez más. (Bozzano, H; op.cit.). El territorio tiene una aptitud natural para soportar determinadas actividades de manera óptima, es decir tiene potencialidades y limitaciones que debemos respetar, de lo contrario crearíamos conflictos que devendrían en problemas ambientales como la desertificación, salinización de suelos, migración de la población, etc. Según Gómez Orea, D. la organización territorial, a la par con el ordenamiento, es sumamente importante, ya que el territorio se administra y se gobierna según su división. (2001)

Manzanal, M. en su obra “Territorios en construcción actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto” cita a López de Souza, que define al territorio como “el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”. (2007, p. 35). Aquí el punto no se centra en el análisis de las características de los recursos naturales, geológicas, meteorológicas, sino lo importante es “quien domina o influencia y cómo domina o influencia en ese espacio, el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder”. (2007, p. 35). Para trabajar en el Ordenamiento Ambiental Territorial es fundamental legislar por medio de Leyes, Ordenanzas, Resoluciones, que regulen los usos de suelo en relación a las actividades-empresariales, para definir zonas, y luego, al interior de cada zona, en la asignación de usos permitidos – tolerados- no permitidos, modalidades de gestión y de intervención posibles, entre otros aspectos. Manzanal (2007), plantea los diferentes modos en que se visualiza el territorio:

- a) *Espacio producido socialmente* y que es un resultado de diferentes formas de interpretación conceptual, mapas, figuras (*espacio concebido, representado*), de variadas percepciones presentes en símbolos, ideas (*espacio percibido, simbólico*), de vivencias (*espacio vivido*):
- b) *Espacio concreto* (zona, área, horizontalidades) y un *espacio virtual o abstracto* (redes, tramas)
- c) *Espacio banal*, el espacio de todos, una mixtura de todos los espacios.
- d) *Espacio delimitado*, tiene un límite y también una alteridad, la diferencia entre nosotros y los otros.

Harvey, D. (2010) plantea las **7 esferas de actividades** (considerándose puntos críticos para la transformación) que circulan en el funcionamiento de un territorio: 1- tecnologías y formas de organización- 2- relaciones sociales- 3 dispositivos institucionales y administrativos- 4 procesos de producción- 5 relación con la naturaleza- 6 reproducción de la vida cotidiana y la naturaleza- 7 conceptos mentales del mundo. Es muy importante indagar cada una de ellas, cómo se desarrollan e impactan al resto, ya que están relacionadas unas con otras, generando impactos positivos y/o negativos en el territorio. Es aquí donde surge otro de los interrogantes... **¿Las bases y recursos naturales (relieve, clima, hidrografía, desarrollo de costas, flora, fauna, suelo, etc), que son lo propio del territorio, pueden considerarse como cimientos en el funcionamiento territorial, permitiendo así el desarrollo de las demás esferas?**

718

Borón (2012), plantea el concepto de una “**segunda naturaleza**” considerándola como la *destrucción creativa del territorio*, esto se lo puede relacionar con la actividad 5 que trabaja Harvey, “*relación con la naturaleza*”. Hoy el modelo de consumo capitalista está basado en el despilfarro, irresponsabilidad e irracional explotación de los recursos naturales. El modelo de crecimiento económico impulsado por las importaciones dio pie a la competencia internacional abandonando los mecanismos de control y protección ambiental a escala nacional, provincial y local. La crisis ambiental que estamos enfrentando tiene su génesis en la escala y velocidad en que se utilizan los recursos naturales, sin respetar las tasas de renovación (tala indiscriminada, degradación de los suelos, erosión, explotación irracional del recurso hídrico). Se explota para producir cada vez más y sin evaluar las consecuencias sociales-culturales, riesgos sanitarios y ambientales, los procesos de urbanización sin planificación son uno de los principales agentes de esta problemática.

En el abordaje del “Ordenamiento Ambiental Territorial”, se consideran otros conceptos tales como, *Desarrollo Económico Local- Regional, Territorialidades; Participación Ciudadana, considerando la Percepción Ambiental Territorial* de los distintos actores sociales, que son quienes vivencian día a día las distintas situaciones, viéndose reflejados los diferentes modos en que se visualiza un territorio, según lo planteado por Manzanal, M. (2007). El territorio es un sistema dinámico y sujeto a procesos evolutivos donde intervienen distintos actores sociales que están situados en una determinada situación enfrentándose a procesos, conflictos, problemas, existiendo

diversos intereses que conducen a la actuación de cada actor social. Es aquí donde nos debemos identificar como actor, cuál es mi rol (técnico, académico, político, etc) y así poder visualizar a los demás actores, saber a quiénes representan, desde dónde lo hacen; cuáles son sus objetivos. El territorio es un ámbito donde se compite por el excedente y que no escapa del sistema de capital, esto trae como consecuencias distintas situaciones y/o conflictos, a los que podemos analizar desde dos niveles: fenosituacional (acciones que se relacionan con lo fenoménico) o genosituacional (acciones que tienen que ver con lo estructural), identificar a cuáles representa y su fundamento.

**¿Cuál es la realidad a escala local en las Comunas?**, para responder este interrogante es necesario relevar las *necesidades a satisfacer y problemas a resolver, como así también indagar* las potencialidades, fortalezas y debilidades del territorio. (Ministerio de Gobierno y Seguridad de la Provincia de Córdoba, Área Infraestructura Regional, 2012-2014)

*A continuación se presenta un listado de las necesidades que predominan en las localidades:*

- Acceso a redes de agua potable;
- Gas natural;
- Alumbrado público,
- Pavimentación, compactación de calles,
- Construcción de viviendas,
- Disponibilidad de fuentes de trabajo, etc

*Problemas a resolver:*

- Basurales a cielo abierto,
- Pulverizaciones aéreas y terrestres sin respetar las distancias en relación a la zona urbana,
- Desmontes,
- Animales sueltos;
- Incendios forestales;
- Radicación de criaderos de animales (en algunos casos feed lot) en zona urbana;
- Extracción de áridos; etc.

Estas aproximaciones con la realidad reflejan muchas veces, la dificultad de volcar la teoría a la fase empírica y es aquí donde se marcan las diferencias entre una investigación básica (es decir una teorización sobre una base empírica) y una investigación aplicada. Ella procura lograr un conocimiento aplicable a la solución de un problema definido por lo que este tipo de investigaciones requiere de un preciso diagnóstico de la situación-problema (allí toma énfasis el relevamiento de datos, identificación de variables, procesamiento de información), también necesita declarar con claridad el problema que se quiere resolver en una situación o contexto dado, así como proponer resultados esperados y/o metas previstas. Acudiendo a una sociología de los actores o a un enfoque de las políticas públicas. En los trabajos de Ordenamiento Ambiental Territorial estas cuestiones metodológicas deben considerar el abordaje *desde la complejidad*, sabiendo que los resultados se obtienen a mediano y largo plazo, donde nos topamos con intereses de las Autoridades Comunales que necesitan que los resultados sean visibles y en el corto plazo, por ejemplo: alumbrado público, pavimentación de calles; cordón cuneta; restauración de un edificio público, entre otros, predominando los intereses políticos. *Aquí es importante resaltar que el concepto de **complejidad** en la temática territorial, no es sinónimo de complicado, difícil, sino de*

*una estructura dinámica interrelacionada compuesta por elementos y vínculos sujetos a distintas clases de procesos.* Cuando se habla de “sistema complejo” se hace referencia al conjunto de un gran número de elementos interrelacionados y de acciones recíprocas, que forma una unidad especial con el ambiente. (Pekelis, V. 1973). El proceso evolutivo de la complejidad interna de los sistemas naturales se ha llevado a cabo según una jerarquía energética y a la mediación de las relaciones entre los sistemas y su medio. (Schoffeniels, E. 1977). Lo que genera la complejidad del sistema es la relación dialéctica entre orden y desorden. Aquello que significa crecimiento del orden en un sistema dado puede ser fuente de desórdenes en otro. El desorden de unos es un dispositivo generativo de orden en los otros. Desorden y generatividad son las dos caras del mismo fenómeno. Esta desorganización conduce al caos, y esto hace que se produzcan nuevas formas y estructuras (evolución). Las localidades, desde una perspectiva sistémica pueden concebirse como una especie de ecosistema social donde existe una acumulación de seres humanos e interacciones entre individuos, a través de las cuales se deriva un orden emergente y existe un intercambio de información entre ellos. (Antequera, J. 2004) El análisis de las Comunas, como fenómeno complejo, requiere de un amplio recorrido por la temática urbano-rural, sus múltiples variables y un gran número de elementos interrelacionados. Su interpretación, como un “sistema complejo”, con su propio orden jurídico, de gestión y la relación determinada por las aspiraciones sociales, las limitaciones de los recursos, el ambiente natural y construido, la identidad local y los procesos de cambios. Generalmente en la gestión Comunal se destacan actores que toman decisiones sobre el territorio y que generalmente tienen una percepción parcial, solamente analítica y no integra el “todo” territorial, desechando variables y problemas emergentes ocultos tras la complejidad, pero muy significativos en el territorio.

Para trabajar en el **Desarrollo Local de las Comunas**, es necesario indagar el significado de este concepto...es un término multifacético, polisémico, con numerosas definiciones e interpretaciones. Las referencias son múltiples, por ejemplo desarrollo ambiental, sustentable, humano, endógeno, regional, etc. (Manzanal, M. 2014). Implica una estructura de poder y de dominación, en general su uso como término tiene que ver con una referencia al acontecer (social, político, económico y cultural) de una determinada sociedad o comunidad. “El territorio se constituye en la variables que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo en escalas mundial nacional y local” (Manzanal, M. 2014, p. 27). La focalización del desarrollo en los territorios enfatiza los aspectos que potencian la competencia territorial en los mercados dinámicos de la globalización. La CEPAL -Comisión Económica para América Latina y el Caribe- en su publicación “Desarrollo Económico local y Competitividad Territorial en América Latina” (2005) hace referencia al desarrollo como, la posibilidad de ampliar la gama de alternativas ofrecidas a la población (acceder al ingreso y empleo, educación y salud, a un ambiente limpio, participación de las decisiones de la comunidad, etc) que permite que el desarrollo sea más democrático y participativo. Otro aspecto importante para fomentar el desarrollo es a través de la *autoproducción*, permitiendo la generación y/o mejoramiento de empleos.

A continuación se presenta los distintos enfoques del **Desarrollo Económico Local (D.E.L)** analizados por algunos autores que he seleccionado, afines a mi trabajo de investigación:

Arroyo (2003), lo relaciona a la idea de crecimiento económico con impacto social. Coraggio (1996), define al D.E.L. como el ámbito territorial, delimitado por el alcance de ciertos procesos que sustentan el escenario de interacción cotidiana entre distintos actores.

Vázquez Barquero (1988), proceso de crecimiento económico y cambio estructural que conduce a una mejor calidad de vida de la población. Está comprendido por las dimensiones: económicas, recursos humanos, socio-cultural e institucional, político-administrativo y ambiental. Hace hincapié en que las transformaciones regionales se alcanzan a través de la gestión estratégica de desarrollo local trabajando en los instrumentos endógenos: participación ciudadana, desarrollo



de sus organizaciones, fortalecimiento de las instituciones, recursos locales. **¿El abordaje del desarrollo local conduce sólo a mejoras en la calidad de vida? ¿Qué se entiende por calidad y nivel de vida?**

Albuquerque (2004) señala que el territorio es un actor decisivo de desarrollo y debe dotarse de componentes que fomenten la creatividad y capacidad emprendedora. Las capacidades de una economía territorial se refieren a sus recursos actuales y potenciales, pueden ser materiales, financieros, intangibles. Siendo la participación ciudadana un factor clave en este proceso.

#### **Diferencias del concepto de Desarrollo desde dos enfoques:**

*Convencional (desde arriba):* crecimiento cuantitativo; inversiones extranjeras, ayuda exterior.

*Estratégico (desde abajo):* satisfacción de las necesidades básicas, generación y mejoramiento del empleo, fomentando la autoproducción, sustentabilidad ambiental y calidad de vida. Este punto se asemeja a lo que plantea Vázquez Barquero con las dimensiones que comprende el D.E.L.

Al concepto de **Desarrollo Local** también se lo puede trabajar como **Desarrollo Territorial**, ya que algunos autores hacen referencia a la escala territorial de abordaje (local, regional, nacional, internacional). *El desarrollo territorial es un proceso dinámico que requiere ser abordado desde la complejidad*, ya que sus componentes (naturales, económicos, culturales, políticos, sociales, tecnológicos, etc.) se transforman permanentemente y transcurren en el territorio de manera interrelacionada. *Otro aspecto a destacar es la circulación del capital inherente al modo de producción capitalista* generando efectos de desarrollo que emergen de la compleja y continua interacción y sinergia entre dichos componentes y el balance de tales interrelaciones, es el que da lugar a la calidad de vida propia de cada espacio. El gestor y sujeto del desarrollo es el hombre, por acción u omisión, y de él depende la evolución de las condiciones de desarrollo. En el contexto generalizado de la red surgida de las interrelaciones propias de un sistema global en construcción, los diversos actores competentes del ordenamiento territorial en la Provincia de Córdoba desde lo regional hasta lo local, presentan complejos aspectos emergentes, producto de un sistema que al planificar el desarrollo requiere contemplar situaciones tales como: el aprovechamiento insostenible de los recursos naturales, ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales, deficiente planificación vial, de transporte y de comunicaciones, expansión urbana desordenada, desigualdad al acceso de servicios públicos y sociales, desequilibrios en el desarrollo urbano, rural y sus interdependencias, entre otros.

Arroyo, D. (2009) plantea que una comunidad o un territorio, sólo puede promover el desarrollo territorial en la medida en que tenga un **perfil/rol**, un motor del desarrollo que genere el crecimiento económico del lugar con distribución del ingreso o con mejoras de las condiciones sociales. Que tenga un perfil de hacia dónde va. Hay localidades que tienen como motor de desarrollo el turismo; otro puede ser la actividad industrial, agrícola, etc. Identificar el perfil de una localidad es el puntapié para abordar el Desarrollo Territorial. En Argentina, actualmente, las localidades están divididas en tres tipos de acuerdo a su perfil de desarrollo: 1) las que tienen un *perfil definido*, cuyo motor de desarrollo no ha variado con el tiempo. Por ejemplo, La Cumbrecita, Departamento Calamuchita, (perfil turístico); Las Caleras, Dpto. Calamuchita (perfil minero); Aldea Santa María Dpto. Unión (perfil agrícola) 2) Aquellas que tienen un *perfil en crisis*, cuando lo que promovió el desarrollo y el crecimiento de ese lugar, hoy ya no lo genera. Por ejemplo Pampayasta Norte, Dpto. Tercero Arriba (actividad tambera); El Chacho, Dpto. Minas (actividad minera); Comunas del Dpto. Unión (actividad ganadera) 3) Están las localidades cuyo *perfil no está definido*. Esto no quiere decir que la localidad no lo tenga, sino que no ha definido la o las actividades que promueven el desarrollo local, por ejemplo Rayo Cortado, Dpto. Río Seco; Copacabana, Dpto. Ischilin. Todo territorio tiene un perfil, lo que interesa es saber si tiene un perfil definido o no para el desarrollo local. Este concepto se define en función de los recursos que hay y aquellos que no hay, de la identidad local, de las condiciones que se tiene, de la historia; de lo que fracasó y de lo que no funcionó. (Arroyo, D.2009)

El desafío es como poder aplicar estos conceptos abordados en el funcionamiento de cada Comuna, logrando difundir *un desarrollo desde abajo*, siendo los actores locales los protagonistas de esta escena, el tránsito de un modelo de funcionamiento burocrático a un *nuevo modelo de gestión*. Fomentando el crecimiento económico y empleo desde lo local, logrando concebir al territorio como agente de transformación social con características culturales, históricas, sociales y naturales que les son propias. El *desarrollo local y regional* es un proceso endógeno que aprovecha las potencialidades propias del territorio (natural, humano, institucional) para transformar los sistemas productivos locales con el propósito de mejorar la calidad de vida de la población. Los procesos de desarrollo territorial tienen como objetivo: transformar los sistemas productivos locales; aumentar la producción; generar empleo; mejorar la calidad de vida. (CEPAL, 2005).

Las desigualdades intraurbanas en las localidades es un fenómeno de la problemática regional. Es un modelo excluyente, similar al que se da a escala nacional (dentro del área metropolitana y entre regiones del país) e internacional (megaciudades del mundo y entre distintos países). “Es la expresión del fenómeno de exclusión característica del nuevo modelo de acumulación”. (Manzanal, 1999, p. 14). **¿Cómo abordar el binomio desigualdad-marginalidad en la sociedad actual?** La particularidad que prevalece en estos escenarios se debe a la convivencia de procesos económicos, productivos, culturales sin articulación y vinculación. Es aquí donde surge un vacío en el abordaje de la complejidad. Es importante poder determinar lo que se puede hacer desde el ámbito nacional desde la endogeneidad de cada territorio para conseguir que las regiones atrasadas logren crecer más rápidamente. Cuadrado Roura (2001) hace mención a la existencia de ventajas y mejores dotaciones en un territorio que lo hacen más atractivo para inversiones externas y más favorables para movilizar su propio potencial, incorporando factores para que el territorio pueda ser más competitivo. Pero.. **En localidades donde la población no logra satisfacer sus necesidades básicas, ¿cómo lograr la competitividad?** Este escenario se refleja en las Comunas de algunos Departamentos del Oeste de la Provincia, Por ejemplo: Pocho y Minas donde el perfil o rol territorial no está definido. El concepto de competitividad hace alusión a una construcción social, habilidad de la sociedad para articular los sistemas productivos, ensamblando lo político con las distintas acciones. Actualmente ninguna repartición de la Provincia tiene registros del PBI de las Comunas, siendo un dato fundamental para trabajar el desarrollo.

722

En las Comunas de la Provincia de Córdoba existen ciertos problemas para comenzar nuevos emprendimientos, para continuar con proyectos en marchas, ya que se dividen en sectores por diferencias ideológicas, políticas, otro aspecto que frena es la falta de información disponible, lo que limita muchas veces el desarrollo y competitividad. Estos problemas se manifiestan en las localidades con menores ingresos per cápita, lo que genera ciertas consecuencias en término de distribución del ingreso entre regiones, por ejemplo imposibilidad de acceder a créditos, de comercializar o diversificar su producción, etc generando problemas económicos y sociales.

Del plan estratégico institucional (2005-2015) se desprende el Programa Nacional de Desarrollo de los Territorios publicado por el INTA, Sili (2005) propone un nuevo modelo de desarrollo, basado en la **reconstrucción de territorios**, como fundamento del desarrollo y no como una simple plataforma productiva, sino como un mosaico de territorios vivos y dinámicos, con *capacidad de articular lo local con lo global*, basado en la valorización integral de recursos locales genéricos y específicos (cultura, ambiente, conocimientos, etc), con control local sobre el proceso de acumulación y de innovación, apoyados sobre un modelo de organización social en redes, capaz de administrar la relación local/global y especialmente capaz de administrar las diferentes formas de vinculación entre la sociedad y el territorio urbano-rural. Fortaleciendo la inclusión social y el desarrollo territorial, integrando las economías regionales y locales a los mercados internos e internacionales, con generación de empleos e ingresos que disminuyan los niveles de pobreza rural-urbana. Trabajar en la innovación tecnológica basada en la gestión estratégica del conocimiento y procesos de aprendizajes, incorporando innovaciones vinculadas al futuro, al contexto y a la participación de todos los actores locales, en sus experiencias y en sus conocimientos, sosteniendo la diversidad e incrementando la competitividad sistémica de los territorios.

A partir de estas instancias de análisis y reflexión es donde entran en juego ciertos interrogantes en mi trabajo de investigación.....

**¿El Ordenamiento Ambiental Territorial es una ambición de las políticas públicas y la planificación o es una moda institucional-académica? ¿Quiénes son los beneficiados? ¿Se lo considera beneficio-disfrute y/o interés político?**

**¿Qué es lo que impide el trabajo de Ordenamiento Ambiental Territorial? ¿Por qué? ¿Qué intereses entran en juego?**

**¿Podemos plantear el Ordenamiento Territorial cuando existe un desorden significativo en la estructura socioeconómica de un territorio?**

Para trabajar en el Ordenamiento Ambiental Territorial es muy importante tener presente la visión holística y prospectiva (considerando los aspectos sociales, culturales, políticos, económicos, naturales) que resulta de la comprensión del territorio, como “sistema complejo” es decir la comprensión de la relación entre el modelo de territorio impuesto, las proyecciones deseadas (a partir de la concertación entre las diferentes Comunas y su diversidad), y las situaciones de deterioros ambientales que debilitan el proceso, de esta manera se puede proyectar hacia un desarrollo territorial.

## **Bibliografía:**

Albuquerque (2004) *El enfoque del desarrollo económico local*. Cuadernos DEL n°1. Buenos Aires, Argentina.

Antequera, J. (2005). “El potencial de sostenibilidad de los asentamientos humanos”, Edición electrónica a texto completo. Disponible en: [www.eumed.net/libros/2005/ja-sost/](http://www.eumed.net/libros/2005/ja-sost/)  
Arroyo, D. (2009) “Los ejes centrales del Desarrollo Local en Argentina” Disponible en: <http://goo.gl/QeyVTL>

Borón, A. (2012) *América Latina en la geopolítica del Imperialismo*. Ed. Luxemburg, Buenos Aires, Argentina. “Los bienes comunes en América latina: el debate pachamamismo vs. Extractivismo” (cap. 6)

Bozzano, H. (2009). *Territorios Posibles: Procesos, Lugares, Actores*. Ed. Lumiere, Buenos Aires, Argentina.

CEPAL -Comisión Económica para América Latina y el Caribe- (2005) “Desarrollo económico local y competitividad territorial”. Revista CEPAL 85.

Gómez Orea, D. (2001) *Ordenación Territorial*. Coed. Mundi Prensa y Editorial: Agrícola Española, S.A. Madrid, España.

Harvey, D (2010). *El enigma del capital y la crisis del capitalismo*. Ed. Akal (2012) Madrid, España. “El terremoto” (cap. 1)

INTA- Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria- “Plan Estratégico Institucional 2005-2015”

Lage, A (2009): “Propiedad y Expropiación en la Economía del Conocimiento”. Diario el Economista, Marzo 2009. Cuba.

Manzanal, M. (1999) “La cuestión regional en la Argentina de fin de siglo”. Revista Realidad Económica. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. ISSN 0325 1926, N°166. Buenos Aires, Argentina.

Manzanal, M. (2007) *Territorios en construcción Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*. Ed. CICCUS. Buenos Aires, Argentina.

Manzanal, M (2014) “Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio”. Revista Realidad Económica. Instituto Argentino para el Desarrollo Económico. ISSN 0325-1926, N° 283. Buenos Aires. Argentina.

Ministerio de Gobierno y Seguridad de la Provincia de Córdoba, Área Infraestructura Regional (2012-2014) “Relevamiento de Infraestructuras, Servicios, Equipamientos y Ambiente en las Comunas de la Provincia de Córdoba”

Ministerio de Gobierno de la Provincia de Córdoba (2005) “Coordinación y Políticas Regionales, Comunidades Regionales, Provincia de Córdoba”.

Pekelis, V. (1973) *Teoría de los sistemas complejos (grandes)*. Pequeña enciclopedia de la gran cibernética. Ed. Mir. Moscú, Rusia.

Santos, M. (2000) *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Ed. Ariel, Barcelona, España.

Schoffeniels, E. (1977). *El Anti-azar*. Ed. Lluís Miracle. Barcelona, España.

# Propuesta metodológica para cuantificar desigualdades en la movilidad urbana en ciudades Argentinas

**Claudio Falavigna**

Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba.

cfalavigna@unc.edu.ar

## Resumen

Las desigualdades sociales en las ciudades de América Latina junto a la mejora en los indicadores económicos, al aumento de población urbana y a la falta de intervención del Estado en las definiciones de políticas de movilidad urbana, resultaron en un sistema de movilidad y transporte que reproduce e incrementa las desigualdades sociales existentes. En el área de transporte y movilidad urbana las desigualdades son difíciles de medir y cuantificar, por lo que para evaluar estas políticas se necesitan nuevos métodos que consideren aspectos cuantitativos para subsidiar el proceso de toma de decisiones.

El artículo propone una metodología basada en el concepto de costo generalizado de viaje para evaluar las desigualdades en la movilidad urbana. Los datos fueron obtenidos de encuestas domiciliarias de viajes realizadas en dos ciudades Argentinas (Tucumán y Posadas). Los resultados muestran que, en algunos casos, el costo generalizado de viaje por kilómetro para el quintil con menores ingresos es mayor que para el quintil superior. Esto significa que, al incorporar el tiempo de viaje como un costo que se suma al costo monetario de viajar (pasaje, combustible, etc.), los grupos de menores ingresos tienen un costo de movilidad mayor a los de altos ingresos.

726

## Abstract

In Latin American countries where urban population grow fast, with growth economies and where levels of social inequality are significant, the lack of government decision in urban mobility policies leads to unsustainable transport systems that cannot meet people's needs for accessibility and mobility, increasing the exclusion of the disadvantaged. Inequalities in transport are difficult to measure. There is a need for new methods and tools to support policy makers to quantify these problems.

This research develops a methodology to quantify urban transport inequalities based on the Generalized Cost concept. As source data we use two household travel surveys from Tucuman and Posadas, two Argentinean mid-size cities. Results show that Generalized Cost per kilometer was higher for those groups who travel with lower speed, e.g. low-income families. This means that, when travel time value is taken into account, low-income families spends more than top quintile group.

## Introducción

En las últimas décadas algunos países Latinoamericanos han presentado un crecimiento económico sostenido con una importante reducción de los indicadores de desigualdad. De acuerdo con Ferreira et al (2013), considerando el conjunto de países de la región, la proporción de personas vi-

viendo en condiciones de pobreza se redujo de 41% en el año 2000 a 28% en 2010 con una caída en el coeficiente de Gini de 3,5 puntos. En Argentina, después de la crisis económica de 2001 se computó un 54% de personas viviendo en condiciones de pobreza y un valor del coeficiente de Gini de 0,53, estos indicadores en 2006 mostraban valores de 26,9% y 0,48 respectivamente (Gasparini & Cruces, 2009) URL: "http://documents.worldbank.org/curated/en/2009/01/12838020/los-determinantes-de-los-cambios-en-la-desigualdad-de-ingresos-en-argentina-evidencia-y-temas-pendientes", number: "56939", shortTitle: "Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina", language: "es", author: [{"family": "Gasparini", given: "Leonardo"}, {"family": "Cruces", given: "Guillermo"}], issued: {"date-parts": [{"2009", 1, 1}]}, accessed: {"date-parts": [{"2014", 6, 9]}}], schema: "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json". En 2010, de acuerdo a las estadísticas oficiales hay 12,2% de personas en condiciones de pobreza y el Gini es de 0,41 (INDEC, 2012). Estos acelerados e importantes cambios en el desempeño macroeconómico afectan los patrones de movilidad urbana, principalmente por el aumento del uso de medios motorizados individuales. En Brasil, por ejemplo, la flota de automotores y motocicletas muestra un incremento del 40% y 217% respectivamente durante el período 2000-2008 (MMA, 2011) y en Argentina las tasas de incremento en las flotas fueron de 32% (automóviles) y 137% (motocicletas) en el mismo período (DNRPA, 2014).

En países con un contexto de economías crecientes con aumentos en las demandas de infraestructura y servicios de transporte, las técnicas de planificación deben contemplar las desigualdades sociales existentes para evitar sistemas insostenibles que no puedan atender las necesidades de movilidad y accesibilidad de los grupos más desfavorecidos. Es importante que los tomadores de decisiones y quienes definen las políticas de transporte conozcan cómo evolucionan los patrones de movilidad de la población, especialmente de los grupos de menores recursos.

Este artículo contribuye con una propuesta metodológica para evaluar las desigualdades en la movilidad urbana. La metodología se sustenta en el concepto de costo generalizado de viaje, es decir, contemplando no sólo los costos monetarios de trasladarse (Por ejemplo, tarifa transporte público o combustibles y estacionamientos en vehículos particulares) sino también el valor económico del tiempo de viaje.

## Revisión de antecedentes

En esta sección se abordan algunos conceptos básicos sobre equidad en transporte y movilidad (sección 2.1), luego se mencionan aspectos relacionados a la desigualdad en la movilidad en los países de América Latina (sección 2.2) y finalmente se detallan estudios existentes que emplearon el concepto de costo generalizado como parte de la evaluación de equidad en transporte (sección 2.3).

## Aspectos de equidad en transporte

Vasconcellos (1996, 2014) Brasil, edition: "2", event-place: "São Paulo, Brasil", ISBN: "85-7419-184-1", language: "Portuguese", author: [{"family": "Vasconcellos", given: "Eduardo Alcântara"}], issued: {"date-parts": [{"1996"}]}, label: "page", suppress-author: true, {"id": 761, uris: ["http://zotero.org/users/local/ERS7c3pB/items/6C82D7WU"], uri: ["http://zotero.org/users/local/ERS7c3pB/items/6C82D7WU"], itemData: {"id": 761, type: "book", title: "Políticas de transporte no Brasil. A construção da mobilidade excludente.", publisher: "Editora Manole", publisher-place: "São Paulo, Brasil", edition: "1era Edição", event-place: "São Paulo, Brasil", ISBN: "978-85-204-3748-3", langua-

ge": "Portuguese", "author": [{"family": "Vasconcellos", "given": "Eduardo Alcántara"}], "issued": {"date-parts": [{"2014"}]}, "label": "page", "suppress-author": true}], "schema": "https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} destaca que, para tener una correcta evaluación de las políticas y proyectos de transporte es necesario tener una visión más amplia que la evaluación netamente económica, se debe considerar lo que el autor llama la "sociología del transporte" que incorpore una evaluación de la distribución de impactos. Litman (2002, 2014) explica que el concepto de equidad en la planificación de transporte está relacionado a la distribución de impactos, es decir, de los beneficios y los costos de implementar una determinada política. El autor basado en la teoría de justicia propuesta por Rawls (1971) explica que, en el caso del transporte la equidad puede ser clasificada como:

- **Equidad horizontal:** donde todos los individuos deben recibir partes iguales de los recursos y deben participar de igual forma en los costos, es decir, deben ser tratadas de forma igualitaria.

- **Equidad vertical:** en este caso el principio que rige es que la distribución de impactos (sean positivos o negativos) debe ser realizada considerando las capacidades y necesidades de cada grupo de personas. Según Litman (2002) en el área de transporte se pueden identificar dos tipos de equidades verticales:

a) **Equidad vertical considerando las características socioeconómicas de los grupos sociales:** las políticas basadas en este principio son consideradas equitativas cuando auxilian a aquellos grupos socialmente desfavorecidos. Son ejemplo de este tipo de políticas, los descuentos tarifarios, subsidios, entre otros;

b) **Equidad vertical considerando las capacidades y las necesidades de movilidad:** este tipo de políticas buscan que el sistema de transporte se ajuste a las necesidades de las personas con capacidades limitadas. Un ejemplo es la adaptación de sistemas de transporte para personas con deficiencias físicas.

728

Martens et al (2012) complementan estos conceptos de equidad y los vinculan con las teorías de justicia distributiva. Los autores sostienen que para lograr una correcta evaluación de equidad de las políticas implementadas, en el caso del transporte, es fundamental dejar explícito cuál es el principio distributivo adoptado.

En este trabajo fue adoptado un enfoque de equidad vertical considerando el ingreso *per cápita* de los hogares<sup>1</sup> y como principio distributivo "justo" se consideró que el costo generalizado por kilómetro debe ser igual para todos los individuos.

## Desigualdades en la movilidad urbana en América Latina

En los países europeos y en Estados Unidos la disponibilidad de automóvil es un factor determinante para explicar la desigualdad en los patrones de movilidad de las familias, es decir, entre las familias que poseen automóvil no existen grandes desigualdades de movilidad cotidiana cuando son clasificadas por los ingresos. El acceso al vehículo homogeneiza considerablemente los niveles y las prácticas de movilidad diaria (Diaz Olvera, Mignot, & Paulo, 2004; Paulo, 2006) in particular for persons on low incomes. The issue of inequalities with regard to travel, which we have considered first of all at an aggregate level using the usual travel indicators (number of trips, distance covered, travel time budget. En los países de América Latina el nivel socioeconómico y las características de ocupación de los individuos son aspectos más relevantes que la disponibilidad de automóvil al momento de explicar las desigualdades en la movilidad cotidiana

<sup>1</sup> El ingreso per cápita calculado como el ingreso familiar dividido la cantidad de adultos equivalentes según escala INDEC.



(Motte-Baumvol & Nassi, 2012; Vasconcellos, 2005; Vasconcellos, Ribeiro de Carvalho, & Pereira, 2011) almost half of inhabitants made no trips at all during the day, according to the 2002/2003 Household Travel Survey. This value is similar to that measured in another Brazilian city, São Paulo. The results show that, all other things equal, income has only a slight effect on the probability of being immobile. On the other hand, other factors connected with poverty, such as employment status, have a very strong effect. Inactive or unemployed workers and homemakers are the groups with the greatest number of immobile individuals. Figures are much higher in the poorer northern areas of the city than in the richer south. This strong geographic dimension of immobility is due to demographic structure effects, rather than neighborhood effects. Finally, questions surrounding the way trips are measured may also help explain high levels of observed immobility, as walking trips of less than 300 m were not included in the survey.”DOI”:”10.1016/j.jtrangeo.2012.06.012”,”ISSN”:”0966-6923”,”journalAbbreviation”:”Journal of Transport Geography”,”author”:”Motte-Baumvol”,”given”:”Benjamin”,”family”:”Nassi”,”given”:”Carlos D.”,”issued”:”date-parts”:”[”2012”,”9”]”,”label”:”page”,”id”:”39”,”uris”:”http://zotero.org/users/local/ERS7c3pB/items/W9A7FA7D”,”uri”:”http://zotero.org/users/local/ERS7c3pB/items/W9A7FA7D”,”itemData”:”id”:”39”,”type”:”article-journal”,”title”:”Transport metabolism, social diversity and equity: The case of São Paulo, Brazil”,”container-title”:”Journal of Transport Geography”,”page”:”329-339”,”volume”:”13”,”issue”:”4”,”source”:”ScienceDirect”,”abstract”:”The movement of people in space implies the consumption of resources such as time, space, money and energy, as well as the production of negative externalities such as accidents, pollution and congestion. Some of these effects have been analyzed on an aggregate level by comparing regions in the world, a set of selected cities and different geographical areas in a particular city. The analysis of data on a more disaggregate level that considers the differences in the cause and continuance of negative transport externalities among social classes and groups living in a particular city in the developing world is rare. This paper uses the São Paulo Metropolitan Region (SPMR. En muchos casos, los bajos ingresos son un limitante de la capacidad de pago para acceder a los servicios de transporte y por ende a las oportunidades que brinda la ciudad (Gomide, 2003; Gutiérrez, 2005; Hernández, 2012) Perú”,”event”:”XIII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano”,”event-place”:”Lima, Perú”,”author”:”Gutiérrez”,”given”:”Andrea”,”issued”:”date-parts”:”[”2005”]”,”label”:”page”,”id”:”130”,”uris”:”http://zotero.org/users/local/ERS7c3pB/items/JMSIKI6P”,”uri”:”http://zotero.org/users/local/ERS7c3pB/items/JMSIKI6P”,”itemData”:”id”:”130”,”type”:”article-journal”,”title”:”Activos y estructuras de oportunidades de movilidad: Una propuesta analítica para el estudio de la accesibilidad por transporte público, el bienestar y la equidad”,”container-title”:”EURE (Santiago).

Se observa en los países de América Latina que el servicio de transporte público se percibe como un bien inferior, es decir, cuando las personas tienen ingresos suficientes para acceder a modos motorizados individuales dejan de utilizar el servicio público (Gomide, 2006; Vasconcellos, 2014). Una de las causas que explica este fenómeno es la relación entre las velocidades medias de los modos motorizados individuales (automóvil, motocicleta o taxi) y los modos colectivos (transporte público), los cuales tienen un bajo desempeño operacional (Galarraga, Herz, & Depiante, 2005).

### **Medir desigualdad en la movilidad urbana a partir del Costo Generalizado de viaje**

El concepto de Costo Generalizado deriva de la teoría económica del comportamiento del consumidor, específicamente de los modelos de elección discreta. Estos modelos sostienen que la probabilidad de que un individuo elija un determinado producto (en este caso un modo de transporte) puede ser estimada mediante una función que considera las características socioeconómicas de los individuos y las características de “atracción” de cada alternativa o producto. La “atracción” de cada alternativa es representada mediante una función de utilidad, que tiene una componente objetiva y otra aleatoria. Cuando la utilidad se define en términos monetarios se puede denominar

como Costo Generalizado. En el caso del transporte el Costo Generalizado es una combinación lineal de distintas variables como costo del viaje, tiempo de espera, tiempo dentro del vehículo, distancia de caminata, entre otros. La monetización de aquellas variables diferentes al dinero se logra mediante técnicas de econometría que no serán detalladas aquí pues exceden el alcance de este trabajo<sup>2</sup>.

El costo generalizado de viaje (entendido como la combinación del tiempo de viaje y el costo del viaje) aparece como una variable que puede ayudar a representar las desigualdades en la movilidad urbana. A continuación se revisan algunos antecedentes en la utilización del concepto de Costo Generalizado en la evaluación de equidad de políticas de transporte.

Bureau & Glachant (2011) estimaron los efectos distributivos de dos políticas de transporte público en la región metropolitana de París (Francia). Específicamente las políticas observadas fueron, la aplicación de una reducción del 10% en el valor de la tarifa del transporte público y un aumento en la velocidad media de los distintos modos de transporte público (ómnibus, subterráneo y tren). Es en la evaluación de esta segunda política donde los autores aplican el concepto de costo generalizado y los resultados muestran que un aumento en la velocidad media del transporte público tendría un impacto regresivo, es decir, aquellos individuos con bajos ingresos tendrán un beneficio menor que aquellos de mayores ingresos. El aspecto clave de ese trabajo es que los autores utilizan un valor económico del tiempo de viaje diferente según las características socioeconómicas de los usuarios, asumiendo el supuesto que aquellos con mayores ingresos estarían dispuestos a pagar una mayor cantidad de dinero por un viaje más rápido. Esto significa que usuarios con mayores ingresos tendrán una mayor valoración del tiempo de viaje, lo cual es discutible.

Hensher & Chen (2011) "container-title": "Road & Transport Research: A Journal of Australian and New Zealand Research and Practice", "volume": "20", "issue": "2", "abstract": "There is a strong belief, often perceptual, that residents in the outer suburbs of Sydney and other Australian cities are at a transport disadvantage in terms of the generalised cost of daily travel both in absolute terms and in relation to the percentage of income outlaid each day on travel. This paper investigates this claim using the Sydney Household Travel Survey, an annual survey of randomly selected individuals, from June 1997 to June 2008. We pool the entire data set, adjusting costs for different years, and undertake a spatial interrogation of the data, initially for 13 subregions, and then drill down to the postcode level to identify sources of systematic variation in the daily generalised cost of travel for individuals and households. In assessing the evidence, we compare public transport outlays with car outlays, where the latter is defined in terms of (i estudiaron la relación entre el costo monetario de viaje por día, el tiempo de viaje y el costo generalizado medio diario en el área metropolitana de Sídney, Australia. Los autores utilizan un valor económico del tiempo de viaje diferente según el modo de transporte utilizado y el tipo de viaje, siendo aquellos viajes por trabajo en automóvil el valor más alto y los viajes en transporte público los que presentan un valor más bajo. Los resultados del trabajo de Hensher & Chen (2011) muestran una desigualdad que desfavorece a aquellos hogares localizados en las periferias urbanas quienes tienen un mayor costo generalizado diario para satisfacer sus necesidades de movilidad.

## Metodología

En esta sección se detallan las fuentes de información utilizadas en este trabajo (sección 3.1), el método utilizado para estimar el valor económico del tiempo de viaje (sección 3.2) y la definición del costo generalizado adoptada para este estudio (3.3)

---

2 Al lector interesado se recomiendan las siguientes referencias (Campos & Rus, 2004; Jara-Díaz, 2007; Ortúzar & Willumsen, 2011)

## Datos

El trabajo se fundamenta en las informaciones obtenidas de las bases de datos de dos encuestas domiciliarias de origen y destino de viajes realizadas en las ciudades de Tucumán y Posadas dentro del marco del Proyecto de Transporte Urbano para áreas Metropolitanas Argentinas (PTUMA) financiado por el Banco Mundial (PTUMA, 2012a, 2012b).

Se trata de encuestas domiciliarias tipo entrevista personal aplicada a todos los miembros del hogar. Se utilizaron cuatro tipos de cuestionarios a saber: cuestionarios para recabar informaciones del hogar (localización, número de miembros, tipo de vivienda, disposición de automóvil, ingreso familiar, entre otros); cuestionarios referidos a la información demográfica y socioeconómica de cada miembro (género, edad, ocupación, grado de instrucción, cobertura de salud, entre otros); un tercer formulario referido a la totalidad de viajes realizados el día anterior a la entrevista (origen, destino, tiempo, costo, modo de transporte utilizado, distancia de caminata, entre otras informaciones) y finalmente un cuestionario de opinión del servicio actual de transporte.

## Estimación del valor económico del tiempo de viaje

La estimación del valor económico del tiempo de viaje se realizó utilizando un modelo de elección discreta tipo *logit* multinomial considerando cuatro modos alternativos, a saber: transporte público, automóvil, taxi/remis y no motorizados (bicicleta y a pie en conjunto).

Las funciones de utilidad fueron definidas como combinaciones lineales (ver conjunto de Ecuaciones Ec. 2 en Anexo). La calibración de los parámetros se realizó mediante el método de máxima verosimilitud utilizando los datos de las encuestas domiciliarias de viajes (ver Tabla 5 en Anexo). Es importante destacar que la calibración de los parámetros se realizó utilizando el paquete estadístico “*mlogit*” del programa R (Croissant, 2013).

El valor económico del tiempo de viaje (VTV) corresponde a la tasa marginal de sustitución entre la utilidad marginal del tiempo de viaje y la utilidad marginal del costo de viaje (ver Ec. 1 en Anexo). Siendo que las funciones de utilidad fueron definidas como combinaciones lineales, el valor del tiempo se puede estimar como el cociente entre el parámetro del tiempo de viaje ( $b_{TV}$ ) y el parámetro correspondiente al costo monetario de viaje ( $\beta_{CM}$ ).

El resultado obtenido (ver Ec. 2 en Anexo) el valor económico del tiempo de viaje resulta 0,2099 [\$Arg / minuto] equivalente a 12,59 [\$Arg / hora]. Este resultado es acorde a estudios previos realizados en el país, como el de Sartori & Robledo (2012) realizado para la ciudad de Córdoba, donde se obtuvo un valor económico del tiempo de viaje igual a 12,40 [\$Arg / hora] similar al obtenido en nuestro caso.

## Composición del Costo Generalizado.

Una vez estimado el valor económico del tiempo de viaje se procedió a calcular para cada viaje el costo generalizado, definido formalmente por la Ec. 1.

$G_j = M_j + VTV \cdot T_j$	Ec. 1
-----------------------------	-------

Siendo, CG el costo generalizado calculado como la combinación lineal del Costo monetario del viaje (CM) y el producto del valor económico del tiempo de viaje (VTV) y el tiempo de viaje (TV).

## Estudio de caso. ciudades de tucumán y posadas.

Según el Censo de Población y Vivienda de 2010, el Área Metropolitana de Tucumán posee una

población de 988.738 habitantes, en tanto que el Área Metropolitana de Posadas alcanza los 348.871 habitantes.

El sistema de transporte del área metropolitana de Tucumán se compone de líneas urbanas, suburbanas e interurbanas, siendo las urbanas responsables por el 65% de los viajes. La estructura tarifaria del sistema urbano es con una tarifa plana. De acuerdo con informes de la municipalidad de Tucumán en el año 2008 el sistema de transporte público contaba con un conjunto de problemas, a saber: falta de control de los servicios de transporte ilegales que compiten con el servicio público, falta de infraestructura vial adecuada para la circulación de vehículos de gran porte aumentando los costos de operación, superposición de itinerarios en las vías principales, entre otros (Municipalidad de Tucumán, 2008)

El sistema de transporte de Posadas sufrió importantes modificaciones a partir del año 2007 con la implementación del denominado Sistema de Transporte Integrado (SIT), que atiende no sólo al municipio sino también al área metropolitana. El sistema fue una iniciativa del actual consorcio operador y está conformado por tres empresas privadas. El sistema antiguo, compuesto por itinerarios extensos dispuestos en forma radial al área central, no resultaba económicamente rentable. El SIT modificó la geometría de los itinerarios en un sistema de líneas troncales y alimentadoras reduciendo la superposición y mejorando la rentabilidad. Un aspecto a destacar es que el SIT es gerenciado por el gobierno provincial a través de un convenio con los municipios que conforman el área metropolitana (Posadas, Candelaria y Garupá). El convenio establece que las municipalidades deben ceder el poder de regulación al gobierno provincial (Anapolsky2012) lo que generó algunas discusiones entre los organismos. En términos generales el nuevo sistema representa una mejora y fue aceptado por la población y actualmente continua en funcionamiento.

De acuerdo a las informaciones del sistema de subsidios nacionales (SISTAU, 2013) el servicio de transporte público de Tucumán transportó, en 2013, unos 68 millones de pasajeros y el de Posadas unos 30 millones.

## Resultados

La sección 5.1 resume los resultados relacionados con la distribución modal de los viajes de cada ciudad y en la sección 5.2 se detallan los resultados relacionados con el costo generalizado de viaje.

### Distribución modal de los viajes

Las Tablas 1 y 2 resumen la distribución modal de viajes por cada quintil para las ciudades de Tucumán y Posadas respectivamente.

Algunos puntos interesantes pueden destacarse: en ambas ciudades se observa que los grupos con ingresos medios (Q3 y Q2) son los que más utilizan el transporte público, inclusive más que los grupos de menores ingresos (Q1) quienes se ven obligados a caminar más. Los modos automóvil y Taxi/Remis en ambas ciudades presentan una relación directa con el nivel de ingresos, es decir, a mayor ingreso más uso de estos modos.

Tabla 1. Distribución modal de viajes por ingreso per cápita. Ciudad de Tucumán.

Modo	Unidad	Quintiles de ingreso per cápita.					Total
		Q5	Q4	Q3	Q2	Q1	
Transporte público	[%]	28,7	39,0	43,5	39,6	35,3	37,47
Automóvil	[%]	39,1	27,2	14,4	8,3	7,3	17,09

Taxi/Remis	[%]	10,5	7,4	4,1	3,6	1,9	4,95
Motocicleta	[%]	6,4	11,8	15,0	17,9	13,4	13,40
No motorizado	[%]	13,9	13,1	21,3	29,7	40,3	25,63
Otros	[%]	1,4	1,5	1,8	0,9	1,7	1,45
Total	[%]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas:

- Cálculos basados en los datos de la Encuesta domiciliar de viajes de Tucumán.

- Muestra expandida

Tabla 2. Distribución modal de viajes por ingreso per cápita. Ciudad de Posadas.

Modo	Unidad	Quintiles de ingreso per cápita.					Total
		Q5	Q4	Q3	Q2	Q1	
Transporte público	[%]	18,9	34,3	41,9	45,7	37,4	36,79
Automóvil	[%]	48,5	33,7	16,5	6,6	5,7	19,81
Taxi/Remis	[%]	3,5	3,4	2,0	0,9	0,9	1,97
Motocicleta	[%]	7,9	8,6	7,6	8,6	4,8	7,42
No motorizado	[%]	20,2	18,9	31,2	37,4	50,8	33,22
Otros	[%]	1,1	1,1	0,8	0,8	0,4	0,79
Total	[%]	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Notas:

- Cálculos basados en los datos de la Encuesta domiciliar de viajes de Posadas.

- Muestra expandida.

733

Se destaca finalmente que en la ciudad de Tucumán se observa la proporción de viajes en motocicleta es aproximadamente el doble que en Posadas.

### Resultados relacionados al costo generalizado de viaje

En las Tablas 3 y 4 se resumen los resultados relacionados al costo generalizado de viaje por cada quintil de ingreso para las ciudades de Tucumán y Posadas respectivamente. Tal vez, el principal resultado de este trabajo es que los grupos de menores ingresos (Q1) tienen un costo generalizado por kilómetro superior a los restantes quintiles, esto ocurre en ambas ciudades. Se observa además, que en promedio el costo del tiempo de viaje representa más del 75% del costo generalizado, este valor aumenta a más de 85% en el caso específico del quintil de ingresos inferior (Q1). Esto significa que el valor económico del tiempo de viaje tiene un peso mayor para el grupo de personas que se traslada utilizando los modos más lentos, tal como puede observarse en las Tablas 1 y 2, el quintil inferior utiliza modos no motorizados en mayor proporción que los restantes quintiles.

Finalmente, al observar la proporción del ingreso que se destina a pagar la movilidad diaria, claramente las familias del quintil inferior (Q1) deben destinar hasta un 12% de su ingreso al transporte.

Tabla 3. Indicadores relacionados al Costo Generalizado de viaje. Ciudad de Tucumán.

Indicadores	Unidad	Quintiles de ingreso per cápita					
		Q5	Q4	Q3	Q2	Q1	Media
Costo Generalizado promedio por viaje	[\$/viaje]	7,81	7,66	7,27	6,76	6,62	7,13
Costo del tiempo de viaje por viaje	[\$/viaje]	5,04	5,49	5,75	5,44	5,63	5,50
Costo monetario promedio por viaje	[\$/viaje]	2,78	2,17	1,52	1,32	0,99	1,64
Proporción del costo del tiempo de viaje en el costo generalizado	[%]	64,47	71,71	79,05	80,48	85,05	77,05
Proporción del costo monetario de viaje en el costo generalizado	[%]	35,53	28,29	20,95	19,51	14,95	22,95
Proporción del Costo monetario en relación al ingreso per cápita	[%]	5,08	6,56	6,43	8,56	11,22	6,77
Costo del tiempo de viaje por kilómetro	[\$/km]	1,25	1,29	1,43	1,46	1,80	1,46
Costo monetario por kilómetro	[\$/km]	0,69	0,51	0,38	0,35	0,32	0,44
Costo generalizado por kilómetro	[\$/km]	1,94	1,80	1,81	1,81	2,12	1,90

*Notas: - Muestra expandida.*

*- El valor económico del tiempo considerado fue 12,59 [\$/hora]*

*- Todos los valores monetarios corresponden al Peso Argentino del año 2009.*

Tabla 4. Indicadores relacionados al Costo Generalizado de viaje. Ciudad de Posadas.

734

Indicadores	Unidad	Quintiles de ingreso per cápita					
		Q5	Q4	Q3	Q2	Q1	Media
Costo Generalizado promedio por viaje	[\$/viaje]	7,04	7,62	7,69	6,88	6,41	7,09
Costo del tiempo de viaje por viaje	[\$/viaje]	4,57	5,48	6,21	5,91	5,77	5,64
Costo monetario promedio por viaje	[\$/viaje]	2,48	2,14	1,47	0,97	0,65	1,44
Proporción del costo del tiempo de viaje en el costo generalizado	[%]	64,84	71,88	80,83	85,89	89,93	79,65
Proporción del costo monetario de viaje en el costo generalizado	[%]	35,16	28,12	19,17	14,11	10,07	20,35
Proporción del Costo monetario en relación al ingreso per cápita	[%]	6,17	11,18	10,39	10,99	12,08	9,14
Costo del tiempo de viaje por kilómetro	[\$/km]	1,22	1,29	1,46	1,55	1,93	1,49
Costo monetario por kilómetro	[\$/km]	0,66	0,50	0,35	0,25	0,22	0,38

Costo generalizado por ki- lómetro	[\$/km]	1,88	1,79	1,81	1,80	2,15	1,88
---------------------------------------	---------	------	------	------	------	------	------

*Notas: - Muestra expandida.*

*- El valor económico del tiempo considerado fue 12,59 [\$/hora]*

*- Todos los valores monetarios corresponden al Peso Argentino del año 2009.*

## Conclusiones

El artículo contribuye con una propuesta metodológica para evaluar las desigualdades en la movilidad urbana basada en el concepto de costo generalizado de viaje, es decir, contemplando no sólo los costos monetarios de trasladarse (Por ejemplo, tarifa transporte público, combustibles, entre otros) sino también el valor económico del tiempo de viaje.

La estimación del valor económico del tiempo de viaje resulta en 12,59 [\$ / hora] que es un valor próximo al estimado por Sartori & Robledo (2012) para la ciudad de Córdoba. A partir de este valor económico del tiempo se pudo determinar que al momento de realizar un viaje el tiempo representa, en promedio, un 75% del costo generalizado mientras que los costos monetarios (tarifa, combustible y estacionamiento) representan sólo el 25% restante. Al observar los grupos de menores ingresos este porcentaje supera el 85% del costo generalizado. Esta es una información importante si se tiene en cuenta que las familias de menores recursos son “cautivas” de los modos de transporte más lentos (modos no motorizados y transporte público), tal como se observa en la distribución modal (Tablas 1 y 2) y que el tiempo de viaje es una externalidad no incluida en los cálculos tarifarios.

El indicador de costo monetario por kilómetro, es decir, el monto de dinero promedio que se gasta para hacer un kilómetro (sin considerar el valor del tiempo de viaje) muestra que los grupos de mayores ingresos gastan más. Por otro lado, el costo del tiempo de viaje aumenta para los grupos de menores recursos, quienes se trasladan con velocidades menores y “invierten” más tiempo. De esta forma, al considerar el costo generalizado (suma del dinero más el valor del tiempo) el valor del tiempo “compensa” los gastos monetarios e inclusive las familias de menores recursos alcanzan valores de costo generalizado por kilómetro mayores que los quintiles superiores.

Otro aspecto interesante es que al observar la proporción del ingreso que se destina a pagar la movilidad diaria, claramente las familias del quintil inferior (Q1) son las más perjudicadas y deben destinar hasta un 12% de su ingreso al transporte, a pesar de utilizar los modos más económicos como caminata o transporte público. Posiblemente esto pueda significar un problema de capacidad de pago y eso pueda explicar las mayores proporciones de viajes en transportes no motorizados, es decir, son “caminantes cautivos”.

Finalmente, es importante explicar que en este trabajo se asume que el valor económico del tiempo de viaje es igual para todos los individuos y viajes, independientemente de los modos de transporte utilizados, de las características socioeconómicas de los individuos o del motivo del viaje. Este trabajo abre un camino de investigación para validar el uso del costo generalizado de viaje como indicador de desigualdad y como herramienta de apoyo en la toma de decisiones políticas.



## Bibliografía

- Bureau, B., & Glachant, M. (2011). Distributional effects of public transport policies in the Paris Region. *Transport Policy*, 18(5), 745–754. <http://doi.org/10.1016/j.tranpol.2011.01.010>
- Campos, J., & Rus, G. de. (2004). *Economía del Transporte*. Barcelona: Antoni Bosch Editor.
- Croissant, Y. (2013). *mlogit: multinomial logit model*. R package. (Version 0.2-4). <http://CRAN.R-project.org/package=mlogit>
- Diaz Olvera, L., Mignot, D., & Paulo, C. (2004). *Daily travel and inequalities: the case of low income populations* <http://econpapers.repec.org/paper/haljournal/halshs-00108275.htm>
- DNRPA. (2014). Boletín Estadístico - Parque Automotor. Retrieved April 9, 2014. [http://www.dnrpa.gov.ar/portal\\_dnrpa/boletines\\_estadisticos.php#.U5XkSyhAlzg](http://www.dnrpa.gov.ar/portal_dnrpa/boletines_estadisticos.php#.U5XkSyhAlzg)
- Ferreira, F. H. G., Messina, J., Rigolini, J., López-Calva, L.-F., Lugo, M. A., & Vakis, R. (2013). *Economic Mobility and the Rise of the Latin American Middle Class*. World Bank.
- Galarraga, J., Herz, M., & Depiante, V. (2005). Análisis de velocidad del transporte público en calles urbanas. Presented at the 5° Congreso de la Vialidad Uruguaya, Montevideo, Uruguay:
- Gasparini, L., & Cruces, G. (2009). *Los determinantes de los cambios en la desigualdad de ingresos en Argentina : Evidencia y temas pendientes* (No. 56939) (pp. 1–55). World Bank.
- Gomide, A. (2003, July). Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas. Instituto Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA, Brasília, Brasil.
- Gomide, A. (2006). Mobilidade urbana, iniquidade e políticas sociais. In *Políticas Sociais - acompanhamento e análise nº 12* (pp. 242–250). Brasília: IPEA.
- Gutiérrez, A. (2005). Transporte público y exclusión social. Reflexiones para una discusión en Latinoamérica tras la década del 90. In *XIII Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano*. Lima, Perú: CLATPU.
- Hensher, D. A., & Chen, X. (2011). What Does It Cost to Travel in Sydney?: Spatial and Equity Contrasts across the Metropolitan Region. *Road & Transport Research: A Journal of Australian and New Zealand Research and Practice*, 20(2).
- Hernández, D. (2012). Activos y estructuras de oportunidades de movilidad: Una propuesta analítica para el estudio de la accesibilidad por transporte público, el bienestar y la equidad. *EURE*

(Santiago), 38(115), 117–135. <http://doi.org/10.4067/S0250-71612012000300006>

INDEC. (2012). Distribución del Ingreso Encuesta Anual de Hogares Urbanos Tercer trimestre de 2011. Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, Ministerio de economía y finanzas públicas de la República Argentina.

Jara-Díaz, S. (2007). *Transport Economic Theory*. Ed. Elsevier.

Litman, T. (2002). Evaluating Transportation Equity. *World Transport Policy & Practice*, 8(2), 50–65.

Litman, T. (2014, April 24). Evaluating Transportation Equity: Guidance For Incorporating Distributional Impacts in Transportation Planning. Victoria Transport Policy Institute.

Martens, K., Golub, A., & Robinson, G. (2012). A justice-theoretic approach to the distribution of transportation benefits: Implications for transportation planning practice in the United States. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 46(4), 684–695. <http://doi.org/10.1016/j.tra.2012.01.004>

MMA. (2011). *Inventário nacional de emissões atmosféricas por veículos automotores rodoviários* (No. Relatório Final). Brasil: Ministério de Meio Ambiente.

Motte-Baumvol, B., & Nassi, C. D. (2012). Immobility in Rio de Janeiro, beyond poverty. *Journal of Transport Geography*, 24, 67–76. <http://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2012.06.012>

Ortúzar, J. de D., & Willumsen, L. G. (2011). *Modelling Transport* (4 edition). United Kingdom: Wiley.

Paulo, C. (2006, July 5). *Inégalités de mobilités : disparité des revenus, hétérogénéité des effets*. Université Lumière - Lyon II. <http://tel.archives-ouvertes.fr/tel-001110553>

PTUMA. (2012a). Encuesta origen - destino 2010: Movilidad en el Área Metropolitana de Posadas. Proyecto Transporte Urbano Áreas Metropolitanas, Secretaría de Transporte, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina. Retrieved from <http://www.ptuma.gob.ar>

PTUMA. (2012b). Encuesta origen-destino 2011: Movilidad en el Área Metropolitana de San Miguel de Tucumán. Proyecto Transporte Urbano Áreas Metropolitanas, Secretaría de Transporte, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación Argentina. Retrieved from <http://www.ptuma.gob.ar>

Rawls, J. (1971). *A Theory of Justice*. Harvard University Press, Cambridge.

Sartori, J. J. P., & Robledo, C. W. (2012). Viajes al trabajo en la ciudad de Córdoba: estudio sobre la elección modal y la preferencia por la tenencia de vehículos. *Revista Transporte Y Territorio*, 7, 26–56.

SISTAU. (2013). SISTAU - Sistema Integrado de Transporte Automotor. <http://www.transporte.gov.ar/content/subsidios/>

Vasconcellos, E. A. (1996). *Transporte urbano, espaço e equidade. Análise das políticas públicas*. (2nd ed.). São Paulo, Brasil: Fapesp.

Vasconcellos, E. A. (2005). Transport metabolism, social diversity and equity: The case of São Paulo, Brazil. *Journal of Transport Geography*, 13(4), 329–339. <http://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2004.10.007>

Vasconcellos, E. A. (2014). *Políticas de transporte no Brasil. A construção da mobilidade excludente*. (1era Edição). São Paulo, Brasil: Editora Manole.

Vasconcellos, E. A., Ribeiro de Carvalho, C. H. R. de, & Pereira, R. H. M. (2011). *Transporte e mobilidade urbana* (Texto para discussão 034). Brasil: CEPAL/IPEA.

## 1 ANEXO

Tabla 5. Estimación de los parámetros de las funciones de utilidad.

Parámetro	Valor	Desv. Std.	Estadístico t	p-valor	Significancia
$C_{TP}$	0				
$C_A$	-3,2528	0,0539	-60,31	<2,2e-16	***
$C_{TX}$	-1,8598	0,0458	-40,52	<2,2e-16	***
$C_{NM}$	-0,6803	0,0337	-20,13	<2,2e-16	***
$\beta_{CM}$	-0,1306	0,0036	-36,20	<2,2e-16	***
$b_{TV}$	-0,0274	0,0005	-47,21	<2,2e-16	***
$b_{Origem_{DC}}$	-0,1112	0,0082	-13,44	<2,2e-16	***
$\beta_{Destino_{DC}}$	-0,0247	0,0032	-7,66	1,77e-14	***
$g_{Dist}^{TP}$	0				
$\gamma_{Dist}^A$	1,0629	0,0993	10,70	<2,2e-16	***
$g_{Dist}^{TX}$	0,8458	0,1440	5,87	4,32e-09	***
$g_{Dist}^{NM}$	4,6867	0,0827	56,63	<2,2e-16	***
$g_{Veh}^{TP}$	0				
$\gamma_{Veh}^A$	3,5771	0,0509	70,18	<2,2e-16	***
$g_{Veh}^{TX}$	0,4355	0,0516	8,42	<2,2e-16	***
$g_{Veh}^{NM}$	-0,3265	0,0391	-8,33	<2,2e-16	***
$r^2$ McFadden :					0,40433
Log-verosimilitud :					-29.444

Razón de verosimilitud (Chi quad.) :	39.972
p-valor :	<2,2e-16
AIC:	58.914,52
Significancia: *** 0,001; ** 0,01; * 0,05; ' 0,1; ' ' 1	

Estimación del valor económico del tiempo de viaje.

$VTV = TMgS(V, M) = \frac{\frac{\partial U}{\partial V}}{\frac{\partial U}{\partial M}} = \frac{\beta_V}{\beta_M} = \frac{-0,0274}{-0,1306} = 0,209$	Ec. 2
--	-------

$U(P) = C_P + \beta_M \cdot M_P + \beta_V \cdot V_P + \beta_D^{Origen} \cdot D_P^{Origen} + \beta_D^{Destino} \cdot D_P^{Destino}$	
$U(A) = C_A + \beta_M \cdot M_A + \beta_V \cdot V_A + \beta_D^{Origen} \cdot D_A^{Origen} + \beta_D^{Destino} \cdot D_A^{Destino} + \gamma_{Dist}^A \cdot D1 + \gamma_{Veh}^A \cdot D2$	
$U(X) = C_X + \beta_M \cdot M_X + \beta_V \cdot V_X + \beta_D^{Origen} \cdot D_X^{Origen} + \beta_D^{Destino} \cdot D_X^{Destino} + \gamma_{Dist}^X \cdot D1 + \gamma_{Veh}^X \cdot D2$	
$U(M) = C_M + \beta_V \cdot V_M + \gamma_{Dist}^M \cdot D1 + \gamma_{Veh}^M \cdot D2$	

## “Acceso al transporte y la movilidad”

**Andrea Gutiérrez**

Licenciada y Doctora en Geografía de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigadora Independiente del CONICET y Profesora Adjunta del Departamento de Geografía (UBA). Coordinadora del Programa Transporte y Territorio del Instituto de Geografía (UBA), y directora de sus distintos programas y proyectos institucionales de investigación desde 2008. Asesora de organismos públicos, nacionales e internacionales.

Eje: “Desarrollo, Territorio y Regionalización”

### 1. Introducción

Las relaciones entre transporte, movilidad y territorio constituyen un campo de conocimiento que atraviesa un profundo clivaje o cambio de paradigma, y que involucra una intensa discusión conceptual y metodológica, así como una nueva agenda de problemas de investigación y de políticas públicas.

La distinción entre los términos transporte y movilidad es, en sí misma, un primer hecho que da cuenta de este clivaje, y que se observa a partir del año 2000. Un segundo hecho, más reciente aún, es la entrada de la accesibilidad y el acceso como problemas centrales del debate. En este último caso también, la distinción entre los términos expresa y contiene un interés por definir con mayor precisión problemas (y conceptos) complejos, que necesitan ser tratados como tales.

El interés por el transporte y la movilidad y los problemas de acceso y accesibilidad no se inscribe en el vacío. Son parte de un proceso mundial de reconocimiento de la movilidad como un derecho, en el que convergen las políticas públicas, el ámbito jurídico institucional y también el ámbito académico. Este reconocimiento califica a la movilidad como un genérico, por ser uno que condiciona el acceso a todos los demás derechos. Hay asimismo un interés convergente a nivel mundial por introducir la perspectiva de las personas en la política pública, y por su participación en el monitoreo y evaluación de las mismas, lo cual lleva a una búsqueda de indicadores que permitan traducir tal perspectiva y mensurar conforme a ella. La iniciativa Nuestra Córdoba, por ejemplo, es una parte activa de esta tendencia. No obstante estos avances aun hay déficits, no solo en los logros obtenidos por las políticas sino también por el pensamiento.

No obstante estos hechos, singulares y difíciles de producir, aún se sortean grandes dificultades en términos de logros: una fundamental, es efectivizar el derecho a la movilidad. Entre el reconocer

y el efectivizar derechos median obstáculos de diversa índole, algunos son políticos, otros legales y otros también conceptuales. Este trabajo enfatiza en estos últimos.

El acceso al transporte y la movilidad como derechos genéricos es una noción de por sí compleja. Es posible comprenderla porque su impacto se concibe con claridad a través de la vida personal. Cada uno necesita moverse para trabajar, para visitar la familia, para comprar los alimentos de la subsistencia diaria, y tiene experiencia de ello. Pero es difícil desvelar (y gestionar) cómo funciona verdaderamente acceso, esto es, cómo es el vínculo entre la movilidad y los demás derechos, cómo éste se expresa en el uso cotidiano del territorio, y cómo repercuten o forman parte de ello las distintas políticas sectoriales, cuya gestión se imbrica en territorio. En este sentido se orienta el trabajo.

El objetivo es reflexionar sobre el problema del acceso apuntando a evidenciar cómo interviene la movilidad en la concreción de otros derechos, que hacen al ejercicio de la ciudadanía, y que la movilidad habilita y condiciona. Los avances en el reconocimiento de la movilidad como un derecho, ameritan la oportunidad de dotarlos de contenido, nutriéndolos con nuevas herramientas e información para la gestión pública, para una gestión renovada que haga efectivos los derechos declarados.

El texto se organiza en dos partes. La primera presenta un estado de la cuestión sobre el reconocimiento de la movilidad como un derecho, en lo normativo, en la agenda programática de las políticas públicas y en el campo académico. La segunda reflexiona entorno al pensamiento sobre el acceso y la accesibilidad como problemas vinculados a efectivizar los derechos reconocidos.

## **2. El acceso al transporte y la movilidad en contexto: el derecho a la movilidad**

### **2.1 El reconocimiento normativo de la movilidad como un derecho**

El reconocimiento de la movilidad como un derecho se inscribe en un contexto que enmarca a las políticas públicas internacional, conocido como enfoque de derechos. La Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 sienta los principios de este enfoque, que coloca a las personas en el centro de la atención y orienta el desarrollo a las posibilidades de satisfacer adecuadamente las necesidades humanas. Posteriormente, distintos pactos, tratados y convenciones internacionales refuerzan la declaración y amplían el alcance de sus principios a otros derechos. Dos ítems son fundamentales en este proceso, para el interés del trabajo: uno, la Declaración del Milenio del año 2000; y otro, la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad de 2004.

La Declaración del Milenio vincula los derechos humanos con un conjunto de nueve objetivos para el desarrollo (Objetivos de Desarrollo del Milenio) a los que se comprometen los gobiernos

nacionales estableciendo metas a cumplir en 2015, tomando para cada uno de ellos el año 1990 como base. Los objetivos refieren a la pobreza, la salud, la educación, la igualdad de género, la sostenibilidad ambiental y la participación social. Son objetivos multidimensionales, de los cuales forman parte el transporte y la movilidad, pero no son un objetivo en sí.

La Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad, en cambio, incluye al transporte público y la movilidad urbana como un derecho explícito, a la par de otros relativos al desarrollo económico, social, cultural y ambiental, como el derecho al agua, al suministro de servicios públicos domiciliarios y urbanos, a la vivienda, al trabajo y a un medio ambiente sano, al ejercicio de la ciudadanía y a la participación en la planificación, producción y gestión de la ciudad, a la información pública y al uso democrático del espacio público. La Carta, además, amplía los derechos humanos a la ciudad como un todo, constituyéndola en un territorio de ejercicio efectivo de la ciudadanía, a diferencia del enfoque usual hasta entonces, que remitía los derechos a la escala de la vivienda o el barrio.

El derecho a la movilidad se inscribe, pues, en el marco del derecho a la ciudad; y éste, en el marco de los derechos humanos. Así de trascendente es el enfoque y el aval institucional que se le otorga en la actualidad a nivel internacional.

Brasil ocupa un lugar de vanguardia en este proceso de creciente institucionalización de la movilidad como un derecho. En 2001, establece el Estatuto de la Ciudad; y en 2003, crea el Ministerio de las Ciudades y el Consejo Nacional de las Ciudades. Ambas son innovaciones legales e institucionales anteriores a la Carta Mundial de 2004, que constituyen un horizonte normativo para América Latina y el mundo. Pero no emergen de manera espontánea ni aislada. Son consecuentes a la promulgación de la Constitución Federal de 1988, que encausa los lineamientos de una reforma urbana. Y precedentes de la citada Ley 12587 de 2012, que hoy da los lineamientos de la Política Nacional de Movilidad Urbana.

El Estatuto de la Ciudad es sancionado por Ley 10.257/2001 y reglamenta los artículos de la Constitución referentes a la Política Urbana. El Ministerio de las Ciudades implanta el Estatuto de la Ciudad, y prioriza el planeamiento territorial urbano. Finalmente, la Ley 12587 se suma como un instrumento más, con el objetivo explícito de promover el acceso universal a la ciudad por medio del planeamiento y de la gestión democrática del Sistema Nacional de Movilidad Urbana. Así, Brasil avanza en el reconocimiento de la movilidad urbana como derecho social, lo institucionaliza e incorpora a las normas federales de planificación, esto es, lo hace de un modo homogéneo y uniforme, para que el derecho alcance de manera equitativa a todo el territorio brasilero.

En síntesis, en lo normativo hay un proceso de creciente institucionalización y “formalización” de la movilidad como un derecho humano a nivel mundial, del cual Brasil es un país referente.

## 2.2 El reconocimiento programático de la movilidad como un derecho

El enfoque de derechos humanos se constituye progresivamente en un horizonte programático del desarrollo a nivel mundial. Los documentos de las Naciones Unidas dan pruebas este impulso hacia lo programático, uno orientado a aterrizar las políticas con enfoque de derechos mediante la acción y mediante el seguimiento y generalización de buenas prácticas.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat) recupera el Derecho a la Ciudad como concepto integrador ya en la primera conferencia mundial de 1976 (Habitat I, en Vancouver), y en la segunda de 1996 (Habitat II; en Estambul) lo retoma y lleva hacia la formulación de una Nueva Agenda Urbana global, una agenda programática para un urbanismo sustentable. La movilidad urbana sustentable es parte de esta agenda mundial, y el transporte y pasa a ser una preocupación central la discusión sobre ciudades sustentables. El documento preparatorio de Habitat III, a realizarse en Quito en el 2016, lo distingue como un tema de específico.

Esta nueva agenda urbana renueva la “alianza” entre el planeamiento urbano y el del transporte. Estimula el planeamiento de la movilidad, y a la par, lo mantiene asociado al planeamiento territorial de lo urbano. Hay una toma de conciencia sobre la interdependencia entre el urbanismo y la movilidad, más allá de la concepción tradicional acotada a los transportes (servicios e infraestructuras), en sí y por sí.

744

La movilidad urbana sustentable sintetiza la Declaración de los Derechos Humanos y del Derecho a la Ciudad y encarna un paradigma de políticas con enfoque de derechos que hace foco en el desarrollo ambientalmente sostenible y en la escala humana. Así, destaca los modos dulces como la caminata y la bicicleta, prioriza el transporte masivo y recupera el diseño del espacio público a partir de principios de convivencia y equidad entre grupos sociales con necesidades y capacidades diferentes, todos en paridad de derechos (ancianos, niños, discapacitados, mujeres, peatones, pobres). La atención en los grupos vulnerables, en un horizonte de sustentabilidad para con las generaciones futuras, y en una expectativa de calidad de vida ampliada a lo cotidiano (y no sólo del nivel de vida económico) y a la escala de la ciudad como un todo, como territorio de la vida urbana, y por ende, del derecho a la ciudad y de ejercicio de la ciudadanía, son rasgos transversales al discurso programático en movilidad sostenible y en ciudades humana (ONU-Habitat, 2013, 2015).

América Latina tiene un protagonismo significativo en esta agenda programática, no sólo como parte de los “problemas” urbanos sino también de las soluciones. Ciudades como Medellín pasan a ser ejemplo de buenas prácticas a nivel mundial, y los sistemas de tronco alimentados de buses (como el Transmilenio) se exportan al mundo como alternativa de renovación de los transportes masivos. La expansión de la oficina regional de ONU-Habitat por diversos países de América Latina durante los últimos años da cuenta del auge alcanzado.



### 2.3 El derecho a la movilidad como concepto

El Derecho a la Movilidad - y el Derecho a la Ciudad - son conceptos con una impronta de origen en el ámbito académico.

El reconocimiento de la movilidad como un derecho, uno que a su vez condiciona a todos los demás y que por lo tanto amerita recibir la calificación de derecho genérico, reconoce como autor fundamental a Francois Ascher. Ascher sostiene que... “hoy desplazarse devino indispensable para acceder a la mayor parte de los bienes, servicios y relaciones sociales [...] condiciona el acceso a la vivienda, el trabajo, la educación, la cultura, etc. [...] El derecho al movimiento devino en una suerte de derecho genérico del cual proceden otros numerosos derechos”... (en Allemand y otros, 2004:23).

Ascher recupera el concepto de Derecho a la Ciudad de la obra de Lefebvre (1968), pero lo aborda en relación y a partir de la movilidad. Asimismo, coloca el concepto de movilidad como clave interpretativa de un cambio de época: la globalización. En su obra *Metápolis* (1995) reflexiona sobre la nueva relación entre espacio y tiempo en la vida urbana moderna, y describe a la sociedad hipertexto (Lipovetsky, 2004) como una sociedad hipermóvil, caracterizando así un nuevo modo de vida de la modernidad.

745

El Instituto por la Ciudad en Movimiento recupera el aporte de Ascher, y desempeña un papel clave en instalar y extender a nivel mundial el Derecho a la Movilidad como un concepto en sí y vinculado con la globalización y con un cambio en el modo de vida, hecho que se plasma en la obra colectiva *Les sens du mouvement* (Allemand y otros, 2004), hoy de referencia en el campo.

El planteo de la hipermovilidad como expresión de un “acortamiento de las distancias” en la globalización, basado en las redes de transporte de alta velocidad y también en los tiempos simultáneos que permiten las nuevas tecnologías de telecomunicación y la informática, organiza una profusa producción en el campo de lo urbano a partir de los últimos años de la década del '90, que reconoce autores referentes de distintas disciplinas (Milton, 1996; Borja y Castells, 1997; Veltz, 1997).

La metápolis de Ascher da nombre a nuevos territorios de lo urbano. Estos se configuran como un sistema conectado por redes de transporte de alta velocidad que a la par genera un efecto “túnel”: quedan espacios inertes entre los aeropuertos o estaciones de los trenes de alta velocidad que conectan el sistema de metápolis globales. O también, entre el hogar en la periferia y el trabajo en el centro de la ciudad, lugares unidos por las redes de autopistas, que permiten un nuevo suburbio más lejano, y a la vez, fragmentado. Estos nuevos territorios de lo urbano rompen el concepto tradicional de centro(s) y periferia(s) como zonas, como espacios internamente homogéneos y yuxtapuestos en el territorio, e introducen el concepto de fragmentación, como espacios heterogéneos y superpuestos en el territorio, marcados por la coexistencia de las diferencias, visibles a escala local (De Mattos, 2002; Prevot Shapira, 2002).

La gran acogida de estas ideas amplía progresivamente la producción académica y los alcances del pensamiento entorno a la movilidad, dando lugar a lo que hoy se denomina el “giro de la movilidad” (Faist, 2013), un giro del pensamiento en las ciencias sociales que trasciende las fronteras disciplinares y lleva a la movilidad más allá de su dimensión como derecho ciudadano. Progresivamente se la presenta como un capital social, esto es, como un conjunto de competencias, recursos y capacidades para el movimiento en el territorio que es parte del potencial de las personas para su inscripción y ascenso social (Urry, 2005; Kaufmann, 2008).

Por un lado, la metápolis coloca la atención en la morfología urbana, y a partir de ella, en la dinámica interna de movilidad resultante. El término con el que más comúnmente se identifica hoy a la morfología la metápolis es el de ciudad difusa, una ciudad que extendida en superficie conforme lo permiten las autopistas y redes de transporte de alta velocidad, y da lugar a un “archipiélago urbano” (Dematteis, 1998) caracterizado por una baja densidad poblacional en la periferia, un uso intensivo del auto particular y fuertes contrastes sociales entre ricos y pobres. Así la ciudad difusa piensa a la morfología urbana como causa de problemas de accesibilidad, y por ende, enfoca también en la morfología urbana como solución o “antídoto”: la ciudad compacta.

Por otro lado, la metápolis coloca la atención en los modos de vida resultantes de su dinámica interna. Se abre una disquisición sobre la proximidad espacial y social en la ciudad difusa y se plantean distintas tensiones de carácter sociológico sobre la hipermovilidad. La ciudad difusa impulsa a la lejanía (por la compresión espacio temporal de la distancia geográfica) y a la vez a la proximidad (por la interacción con o entre grupos sociales), habilitando una ampliación del capital social de las personas y también repercusiones sobre su identidad que incluyen la alienación y el agotamiento por la hipermovilidad. (Lussault y Rosa, 2014).

De este modo, el debate académico sobre la movilidad se torna más morfológico o más sociológico durante los últimos años, y cede progresivamente la impronta política y territorial del enfoque de derechos del Derecho a la Movilidad, a la par que ésta crece en el ámbito programático de la Nueva Agenda Urbana global.

La movilidad como derecho genérico tiene en Ascher una raigambre fuertemente territorial, al igual que la tiene el Derecho a la Ciudad en Lefebvre. Para Lefebvre (1970) el Derecho a la Ciudad se centra en la idea de que la urbanización es un proceso que expresa el desarrollo geográfico desigual en el capitalismo, bajo relaciones de poder hegemónicas del capital y del Estado, y que por lo tanto, es susceptible de convertirse en un objeto crucial de la lucha de clases y de la lucha política. Ascher también enmarca el Derecho a la Movilidad en la idea del desarrollo geográfico desigual de la metápolis, y señala que... “ciertas periferias devienen más accesibles para diversas personas y actividades que los centros geométricos y antiguos de las ciudades. [El Derecho a la Movilidad] implica también una accesibilidad generalizada a toda la ciudad”... (en Allemand y otros, 2004:28).

En síntesis, en el ámbito académico la reflexión sobre la accesibilidad y el acceso con un enfoque de derechos se debilita en la última década. En la agenda programática se acrecienta pero sin profundizar en lo conceptual. Como resultado, la producción sobre accesibilidad y acceso con un enfoque de derechos se estanca y quedan vacíos por completar. El siguiente punto reflexiona sobre los alcances y límites entorno a este particular.

### **3. La accesibilidad y el acceso como problemas**

#### **3.1 La accesibilidad como problema central vinculado con el derecho a la movilidad**

El reconocimiento de la movilidad como derecho así como las acciones programáticas orientadas a concretarlo están predominantemente ligados al problema de la accesibilidad.

Como se vio, para Ascher el Derecho a la Movilidad implica una accesibilidad generalizada a toda la ciudad, y por ello destaca la pertinencia de desarrollar una Geografía de la Accesibilidad, destinada a observar la distribución territorial del atributo de accesibilidad de los lugares (Allemand y otros, 2004). Esta preocupación es recogida por los distintos autores y enfoques, tanto en el ámbito y sigue vigente al día de hoy.

Miralles-Güasch (2005) sostiene que...”el derecho a la ciudad, entendido como posibilidad de participar en las actividades que el medio urbano ofrece y como la inclusión social de las personas en las distintas esferas urbanas (productiva, comercial, de ocio, asociativa, etc.) sólo puede ser real si existe un adecuado acceso a los bienes, servicios y actividades que ésta ofrece (SEU, 2003). La accesibilidad hace referencia a la facilidad con la que cada persona puede superar la distancia que separa dos lugares y de esta forma ejercer su derecho ciudadano”... (Miralles-Güasch, 2005:218). Por ello enfatiza en la accesibilidad como una condición individual y subjetiva en relación con las opciones que tienen los ciudadanos y señala que...“Es necesario analizar la accesibilidad en ámbitos concretos, midiendo la eficacia de la organización territorial respecto de las posibilidades que tiene cada ciudadano”... (Miralles-Güasch, 2005:218).

La renovación conceptual más reciente entorno a la relación entre movilidad y territorio enfoca más en el tiempo que en el espacio para ponderar la movilidad y la accesibilidad. Aparece una preocupación más reciente por la proximidad, que mide la accesibilidad en tiempos de viaje según los distintos medios de transporte, a fin de expresar desigualdades concretas entre grupos sociales más específicos (Korsu y otros, 2012; Ravalet y otros, 2013; Orozco y Delval, 2015). Estudios como el de Stopher y Stanley (2014), que cartografían el porcentaje de empleo accesible a 60 minutos de viaje en transporte público, son una expresión reciente de la Geografía de la Accesibilidad de Ascher.

La accesibilidad es asimismo la columna vertebral y objetivo final de la movilidad urbana sostenible conforme a la Nueva Agenda Urbana global de ONU-Hábitat. El documento preparatorio de Hábitat III (Quito, 2016) sostiene que...“El objetivo [de la movilidad urbana sostenible] es crear un acceso universal al transporte seguro, limpio y asequible para todos, que a su vez pueda facilitar el acceso a las oportunidades, mercancías y servicios. La accesibilidad y la movilidad sostenible tienen que ver con la calidad y la eficiencia de llegar a los destinos, y con reducir las distancias. En consecuencia, la movilidad urbana sostenible está determinada por el grado en que la ciudad, en su conjunto, es accesible a todos sus residentes, incluidos los pobres, los ancianos, los jóvenes, las personas con discapacidad, las mujeres y los niños (ONU-Hábitat – PNUMA, 2015:1).

En la agenda programática el concepto de accesibilidad hace foco primeramente en el acceso al transporte público y en la accesibilidad de las personas con movilidad reducida. Luego se torna progresivamente más complejo y alcanza a todos los grupos sociales e incorpora distintas dimensiones análisis. Se busca subordinar la preocupación tradicional por expandir las infraestructuras de transporte a una preocupación centrada en las personas y en igualar sus oportunidades. ONU-Hábitat (2015:1) establece diez principios para la Nueva Agenda Urbana global: (1) diseño edilicio compacto (2) usos mixtos del suelo (3) barrios caminables (4) oportunidades de vivienda mixta (5) desarrollos dirigidos hacia las comunidades existentes (6) comunidades atractivas y con un fuerte sentido de lugar (7) preservación de espacios abiertos, campos agrícolas, la belleza natural y las áreas ambientales críticas (8) variedad de opciones de transporte (9) desarrollos de transportes justos, predecibles y rentables (10) colaboración de la comunidad y de los grupos de interés en las decisiones de desarrollo. Así, atender los problemas de accesibilidad de la ciudad difusa hoy implica atender la construcción del espacio urbano, la densidad urbana y el fomento de un sentido de pertenencia al lugar (Oliveira, 2012).

El enriquecimiento de las dimensiones desde las que se aborda el problema de la accesibilidad se expresa en la creación de nuevos términos. Se identifica como asequibilidad a la accesibilidad económica; como disponibilidad a la accesibilidad en términos de rutas, horarios y frecuencias; como aceptabilidad a la accesibilidad conforme a los estándares de los usuarios; y como accesibilidad propiamente dicha a la facilidad para usar y encontrar información sobre las ofertas disponibles de transporte. No obstante, todas las dimensiones de la accesibilidad siguen estando referidas al transporte, y en particular al transporte público (ONU-Hábitat, 2013).

En síntesis, la accesibilidad es el nexo principal entre el Derecho a la Ciudad y el Derecho a la Movilidad. El acceso a derechos y a la igualdad de oportunidades en los que se fundamenta el Derecho a la Movilidad, está ligado con problemas de accesibilidad. Y los problemas de accesibilidad están vinculados con el transporte, como medio y condición de un acceso material a la ciudad, esto es, con una accesibilidad a los lugares donde se ofrecen las actividades, bienes o servicios.

### 3.2 El acceso como problema central vinculado con el enfoque de derechos

Las políticas con enfoque de derechos están predominantemente ligadas al problema del acceso, tanto en el ámbito académico como el programático. El problema del acceso refiere a la efectividad de los derechos reconocidos o declarados, esto es, a su concreción. Y por ello se enfoca en la brecha entre los objetivos y resultados de las políticas orientadas a concretarlos.

Las propias metas asignadas a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) revelan este significado, como así también la vigencia del problema: el cumplimiento de las metas es aun parcial en 2015, no obstante los avances hechos desde la Declaración de Derechos Humanos a la actualidad. Lo mismo sucede en cuanto al Derecho a la Ciudad y el Derecho a la Movilidad. No obstante ser Brasil un país de vanguardia por los avances jurídicos e institucionales realizados, los especialistas coinciden en señalar que...“hay una enorme dificultad para “chegar no chão” de la ciudad, para “aterrizar” la ley, el plan”... (Caldana, 2015).

El problema del acceso, como aquel de “efectivizar” las políticas con enfoque de derechos, está presente en la Teoría del Desarrollo desde hace largo tiempo. Autores emblemáticos como Amartya Sen (1982) enfatizan en las condiciones y capacidades concretas de ejercer la elección personal y de convertir los derechos en libertades reales. Por ello sus contribuciones apuntan a medir de manera más adecuada fenómenos complejos como la pobreza, buscando evaluar y monitorear la efectividad de las políticas conforme a sus logros. Así, el Índice de Desarrollo Humano es un indicador multidimensional, superador de las mediciones de pobreza tradicionales según ingresos *per capita*, como la del Producto Bruto Interno, por ejemplo.

749

También desde *epistemes* opuestas de la Economía, autores como Lucio Kowarick convergen en señalar el acceso como problema de efectivizar derechos. Kowarick (1991) diferencia ciudad de ciudadanía en sus estudios sobre las condiciones de vida urbana (y de clase) ya a comienzos de los años '90. Advierte asimismo sobre la necesidad de incorporar la magnitud valorativa y vivencial de los grupos sociales para comprender la pobreza, no obstante atribuir un rol estructurador a las condiciones materiales de la vida, como la vivienda y el trabajo.

También los especialistas brasileños reconocen una cuestión metodológica detrás del problema de efectivizar las políticas basadas en el reconocimiento del Derecho a la Movilidad y al Derecho a la Ciudad, y señalan...“una profunda necesidad de cambiar métodos para reflexionar cómo se produce la ciudad, y para luego producir leyes, planes y demás”... (Caldana, 2015).

El acceso como problema de efectivizar o concretar derechos plantea un desafío complejo en el caso de la movilidad. Como se vio, la movilidad es entendida como un derecho genérico, como un medio y una condición para concretar “otros” derechos, por lo que efectivizar el derecho a la movilidad está ligado, de algún modo, con la concreción de esos “otros” derechos.

La definición de movilidad como derecho genérico, al ser contrastada con el enfoque de derechos sobre acceso, revela una limitación primaria, y es que moverse inútilmente o innecesariamente carece de efectividad. Entonces, ¿moverse *per se*, tener accesibilidad *per se*, hace efectivos los derechos ciudadanos que su reconocimiento busca amparar?

Esta limitación primaria que resulta de aplicar el enfoque de derechos al Derecho a la Movilidad, pone en cuestión la forma en que se piensa y se gestiona el acceso a la movilidad en la actualidad, tanto en el ámbito académico como en la agenda programática de las políticas.

#### **4. Reflexiones finales sobre el acceso al transporte y la movilidad**

El acceso a la movilidad responde a un reconocimiento de la misma como un derecho. El Derecho a la Movilidad es uno genérico, un medio y una condición para el acceso a otros derechos. Pero el acceso a la movilidad está predominantemente ligado a problemas de accesibilidad. En ellos se fundamenta su reconocimiento como derecho y también las acciones programáticas de las políticas. Y los problemas de accesibilidad remiten a transporte, esto es, a las condiciones para “moverse” entre lugares. Estas condiciones pueden involucrar aspectos de los medios o de las infraestructuras de transporte en sí, y también aspectos del espacio público, de la dotación y distribución de las actividades en el territorio, o de las capacidades de las personas, pero todas estas condiciones están en relación con el transporte. Tener accesibilidad es llegar a lugares o capacitar a las personas para hacerlo.

Así, finalmente, el vínculo entre movilidad y derechos se simplifica a una condición sectorial. El Derecho a la Movilidad es acceso al transporte. Y acceso al transporte es accesibilidad a lugares. Por efectivizar el derecho a la movilidad se entiende, pues, tener accesibilidad.

Pero tener accesibilidad ¿es suficiente para efectivizar el acceso a la movilidad como derecho genérico, esto es, como medio y condición de acceso a otros derechos? ¿Basta con tener transporte para concretar derechos? ¿Se hacen efectivos los derechos solo con llegar a lugares? ¿Esta interface material es la única interacción que hace al vínculo entre la movilidad y los otros derechos?

Aun hay dificultades para capturar la condición intersectorial del acceso a la movilidad como derecho genérico y conocer cómo funciona verdaderamente el vínculo entre la movilidad y los demás derechos reconocidos o amparados por la ley. Lo intersectorial es aún más discursivo que práctico y “aterrizar” esta condición es un desafío tanto conceptual como para la gestión.

El Derecho a la Movilidad es intersectorial, *per se*. Pero el acceso a la movilidad como derecho genérico confunde accesibilidad con acceso a derechos, y reduce el acceso a la movilidad a una visión sectorial o “endogámica” del acceso, como transporte. Esta conlleva asimismo una visión subsocializada del acceso, que reduce la concreción de derechos a la llegada a lugares.

El Derecho a la Movilidad como derecho genérico reconoce una naturaleza teleológica a la movilidad: su fin es concretar otros derechos. La movilidad no es un fin en sí mismo. Un acceso efectivo a la movilidad es, pues, uno que prioriza la concreción de los derechos “fines” de la movilidad (Gutiérrez, 2011, 2012). Viajar inútilmente o innecesariamente restringe los derechos de las personas, no los amplía. Restringe las oportunidades de uso de su dinero, tiempo y energía de vida, además de postergar o resentir la oportunidad de concretar el derecho último que lo motiva (trabajar, sanar, estudiar, etc.). Cada viaje inútil o innecesario afecta el peso de la movilidad en el acceso a derechos y lo condiciona.

De lo dicho algo puede concluirse: acceso al transporte y la movilidad son dos cuestiones distintas con enfoque de derechos.

El acceso a la movilidad como derecho genérico es intersectorial y es teleológico. Va más allá del acceso al transporte y la accesibilidad a lugares. Efectivizar el acceso a la movilidad requiere efectivizar una mirada intersectorial de la movilidad e indisoluble de su interacción con otros derechos. Requiere comprender cómo es vínculo entre derechos y movilidad, y poder mensurar y evaluar el acceso conforme a la concreción de esos otros derechos.

## Bibliografía

- Allemand, S., Ascher, F. y Levy, J. (dir.). 2004. Les sens du mouvement: modernité et mobilités dans les sociétés urbaines contemporaines. Paris: IVM.
- Ascher, F. 1995. Metápolis ou l'avenir des villes. Paris: Odile Jacob.
- Borja, J. y Castells, M. 1997. Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información. Madrid: Taurus.
- Caldana, V. 2015. Os desafios da sustentabilidade: mobilidade urbana. Conferencia dictada en el I Encontro Internacional de Direito Administrativo Contemporâneo en la Facultad de Derecho de la Universidad Presbiteriana Mackenzie, el 21/9/2015
- Capel, H. 2010. Urbanización generalizada, Derecho a la ciudad y Derecho para la ciudad. Barcelona: Scripta Nova 31.
- Carta Mundial del Derecho a la Ciudad (Porto Alegre, Brasil 2001): [http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=50&Itemid=3](http://www.onuhabitat.org/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=50&Itemid=3)
- Castells, M. 1995. La ciudad informacional. Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional. Madrid: Alianza Editorial.
- Dematteis, G. 1998. Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas. En: Monclus, F. J. La ciudad dispersa. Suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona.
- De Mattos, C. 2002. Transformaciones de las ciudades latinoamericanas. ¿Impactos de la globalización? Santiago de Chile: EURE, Vol. XXVIII, N° 85.
- Faist, T. 2013. The mobility turn: a new paradigm for the social sciences? Ethnic and Racial Studies V.36, N°11. London: Routledge.
- Gutiérrez, A. 2012. ¿Qué es la movilidad? Elementos para (re) construir las definiciones básicas del campo del transporte. Bitácora 21, N° 74. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Gutiérrez, A. 2011. Insumos para una gestión intersectorial de políticas públicas: movilidad y acceso. Territorios 25. Colombia: Universidad del Rosario. <http://revistas.urosario.edu.co/index.php/territorios/>
- Habitat International Coalition – América Latina. 2008. El Derecho a la Ciudad en el mundo: compilación de documentos relevantes para el debate. Disponible en <http://www.hic-al.org/publicaciones.cfm?pag=publicderviv>
- Kaufmann, V. 2008. Les paradoxes de la mobilité. Lausanne: Le Savoir Suisse.
- Korsu, E., M. Massot, y J.P Orfeuill. 2012. La ville cohérente. Penser autrement la proximité. París: PREDIT.
- Kowarick, L. 1991. Ciudad y ciudadanía. Análisis de metrópolis del subdesarrollo industrializado. Buenos Aires: Nueva Sociedad, 114.



- Lefebvre, H. 1968. *Le droit a la ville*. París: Anthropos.
- Lefebvre, H. 1970. *La révolution urbaine*. París: Gallimard, Collection Idées. Traducción: *La Revolución Urbana*; Madrid: Alianza Editorial, 1972.
- Lipovetsky, G. 2005. *Tiempos hipermodernos, el ocaso de la posmodernidad*. Conferencia dictada en la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, 6/9/2004.
- Lussault, M. y H. Rosa. 2014. *Quels effets de l'accélération des rythmes sociaux?* France: SNCF-Vie Mobiles.
- Milton, S. 1996. *A natureza do espaço. Técnica e tempo, razão e emoção*. São Paulo: Editora Hucitec.
- Miralles-Güasch, C. 2005. *Transporte y accesibilidad*. Barcelona: Ariel.
- Oliveira, D. 2012. *Acessibilidade: vantagem locacional ou direito?* Paraná: *Geografia Em Questão*, vol. 5, N°1.
- ONU-Hábitat – PNUMA. 2015. Documento temático 19 Hábitat III. *Transporte y movilidad*. <https://www.habitat3.org/bitcache/7279435b76383793a706b8e2ec7fb1471a70cfee?vid=557243&disposition=inline&op=view>
- ONU-Hábitat. 2013. *Informe mundial sobre asentamientos humanos 2013*. New York: Routledge.
- Orozco, S. y N. Delval. 2015. *Aproximación teórica para el análisis de la accesibilidad del sistema de transporte como factor de desarrollo sustentable*. *Revista Transporte y Territorio*, N°13. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Prévôt Schapira, Marie-France. 2002. *Buenos Aires en los años 90: metropolización y desigualdades*. Santiago de Chile: EURE, Vol. XXVIII, N° 85.
- Ravalet, E. y L. Diaz Olvera. 2013. *Modes de vie de proximité dans les villes contemporaines*. Neuchâtel: *Géo-Regards*, n°6.
- Sen, A. 1982. *Choice, Welfare and Measurement*. Oxford: Basil Blackwell.
- Stopher, P. y J. Stanley. 2014. *Introduction to transport policy. A public policy view*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Veltz, P. 1999. *Mundialización, ciudades y territorios*. Barcelona: Ariel.
- Urry, J. 2005. *Sociologie des mobilités*. London: Armand Colin.

# Patrones de ocupación del suelo y su incidencia en la movilidad urbana sostenible.

Mg. Ing. Alicia Riera                      rieraalicia@gmail.com  
MSc. Ing Carlos Lucca                      clucca@iifap.unc.edu.ar  
Arq. Julia Brusa                              arqbrusa@gmail.com  
DSc. Ing. Claudio Falavigna              cfalavigna@unc.edu.ar  
Ing. Héctor Taborda                      hector.taborda@hotmail.com

Todos los autores pertenecen al Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP) de la Universidad Nacional de Córdoba. Rondeau 467 - 2do Piso

**Eje temático:** Desarrollo, territorio y regionalización.

## Resumen

Si bien la relación precisa entre el transporte y los usos del suelo resulta elusiva en muchos aspectos, la existencia de evidencia empírica y científica pone de manifiesto que el transporte y los usos del suelo mantienen entre sí una relación de tipo biunívoca, en la cual la disponibilidad de medios de transporte (públicos y privados) impacta en los patrones de uso del suelo, en tanto que los distintos niveles de densidad que adoptan dichos patrones inciden en la demanda de transporte.

De este modo, la existencia de patrones de ocupación residencial de baja densidad incentiva un mayor uso del automóvil particular, incidiendo negativamente en la demanda de transporte público y en la sostenibilidad económica del mismo. Este hecho impacta en la movilidad de la población urbana, afectando principalmente al estrato de menor nivel de ingreso que depende fuertemente del sistema de transporte masivo, limitando así las posibilidades de uso extendido de los activos con los que cuenta la ciudad.

A su vez, la implantación de conjuntos residenciales de gran porte contribuye a congestionar las vías circundantes generando como consecuencia de ello importantes deseconomías de aglomeración, con efectos negativos en la economía y el ambiente urbano.

Las medidas de mitigación requieren un pronóstico del impacto de tránsito efectuado a partir de datos locales. En la ciudad de Córdoba no existen antecedentes de mediciones de tasas de generación de viajes para usos del suelo residenciales. El presente trabajo propone medir tasas de generación de viajes en localizaciones de uso residencial correspondientes a dos tipologías diferentes en relación al tipo de edificación y características del ambiente construido circundante. El trabajo contribuye a la formación de una base de datos con parámetros validados a nivel local, que posibiliten pronosticar el impacto de nuevos usos residenciales en el tránsito urbano.

## Abstract

Although the precise relationship between transport and land use is elusive in many ways, empirical and scientific evidence shows a two side relationship type, in which the availability of transport facilities (public and private) impacts on land use patterns, while transport demand is influenced by density patterns.

In this way, the existence of low-density residential land use patterns encourages a greater use of the private car, negatively affecting public transport demand, and its economic sustainability. This fact impacts on urban population's mobility, mainly the lower income group heavily dependent on transit, thus limiting the possibilities of widespread use of the city's assets.

In turn, large-sized residential developments impact surrounding roads, leading to increasing levels of traffic congestion, generating significant agglomeration diseconomies, damaging city economy and environment.

Mitigation measures must be based on traffic impact appraisal requiring specific data relative to parameters which should be representative of local conditions. No references of residential land use trip generation rate measurement can be found in the city of Cordoba. An attempt to make a contribution in this direction is performed by measuring trip generation rates in two different types of residential sites in terms of their building features and characteristics of the near built environment, aiming to prove the influence these attributes wield on mobility patterns. At the same time, there is an attempt to start a locally validated parameter database that could allow traffic impact analysis of new residential land uses.

## Introducción

El continuo proceso de segregación residencial socioeconómica en las ciudades Latinoamericanas no sólo ha fragmentado el espacio urbano sino también la forma en que se realizan las actividades diarias y las necesidades de movilidad de las personas (Borsdorf y Hidalgo, 2009). En la ciudad de Córdoba (Argentina), este fenómeno de fragmentación comenzó en la década del 1990 con la localización de conjuntos residenciales dentro de la tipología de barrio cerrado, lotes de grandes superficies, con instalaciones y comodidades que apuntaban a los grupos sociales de mayores ingresos. En la actualidad, estas tipologías se diversificaron ofreciendo opciones para grupos sociales de ingresos medios-altos, algunas de ellas adoptando el formato de barrios cerrados con lotes de menor superficie o con emprendimientos bajo el régimen de propiedad horizontal, construcciones de baja altura denominados "casonas" e inclusive emprendimientos en altura llamados "torres", sumando un total de 52 urbanizaciones que aportan 1.500 hectáreas, aproximadamente un 2,6% del área urbana de Córdoba al año 2006 (Bellotti, 2006).

Los desarrollos residenciales de baja densidad generan un mayor uso del automóvil particular, y como consecuencia de ello, una mayor demanda de infraestructura vial, con el consecuente impacto negativo en la distribución de los recursos. A su vez, los bajos niveles de demanda de transporte público observados en este tipo de urbanizaciones inciden negativamente en la calidad de los mismos, lo que desalienta su uso y promueve el uso del automóvil particular, generándose de este modo un proceso de retroalimentación de carácter circular y acumulativo. De esta forma el automóvil consume espacio urbano en detrimento de otros modos de transporte, lo que impacta negativamente en el uso de los distintos activos con los que cuenta la ciudad (parques y plazas, servicios de educación y de salud, instalaciones deportivas, de entretenimiento y recreación, etc.) y como consecuencia de ello en el aprovechamiento del patrimonio urbano por parte de sus habitantes, limitando de este modo el derecho a la ciudad de algunos sectores de la población. La responsabilidad de mantener una adecuada distribución de los usos del suelo cabe a los organismos de planificación urbana del gobierno local, quienes deberían evaluar el impacto de los desarrollos residenciales en coordinación con las áreas de tránsito y transporte de dicho gobierno. La disponibilidad de datos representativos de las condiciones locales facilitaría este proceso, para lo cual los resultados de la presente evaluación proporcionan un insumo valioso para establecer las medidas de mitigación requeridas para minimizar el impacto previsto, manteniendo un cierto nivel de equidad.

En la ciudad de Córdoba existen antecedentes de investigaciones que tratan la generación de viajes en áreas urbanas para distintos tipos de emprendimientos (polos) tales como hipermercados (Galarraga, Herz, Albrieu, Depiante y Pastor, 2007), centros de salud (Albrieu, Pastor y Galarraga, 2011) y educativos (Herz, Galarraga y Pastor, 2007). Sin embargo, la producción de datos locales relativa al impacto de emprendimientos residenciales es prácticamente nula. La escasa atención proporcionada a este rubro denota la ausencia de criterios formales de planificación, teniendo en cuenta que la concentración de grupos residenciales en un sector de la ciudad o a lo largo de un determinado corredor genera demandas de movilidad que producen un impacto considerable en las vías aledañas y su área de influencia.

### Marco territorial

A partir los primeros años de la década de 1990 comenzó a experimentarse en la ciudad de Córdoba<sup>1</sup> un proceso de crecimiento urbano caracterizado por una creciente oferta inmobiliaria de barrios cerrados que en general tendieron a localizarse en la periferia urbana y en localidades del área metropolitana de Córdoba. Paralelamente, los barrios ciudad financiados por el gobierno provincial y asociaciones cooperativas destinados a grupos de bajos ingresos también se localizaron en la periferia urbana. Este proceso generó un patrón de ocupación del suelo extendido que incentivó un mayor uso del automóvil particular e incrementó los costos de operación del transporte público (Marengo y Elorza, 2014; Peralta y Liborio, 2014; Marengo, 2002).

Tecco, (2014) afirma que los modelos de crecimiento urbano influyen en los requerimientos de movilidad por parte de los ciudadanos. La ciudad de Córdoba carece de un plan urbanístico que contemple la movilidad como variable significativa en la organización del territorio, favoreciendo con ello la expansión dispersa del aglomerado urbano, lo que obliga al Estado a adecuar la oferta de servicios de transporte, y la infraestructura que ésta requiere, a las intervenciones efectuadas con anterioridad por actores privados. La zonificación funcional y la segregación residencial suelen también incrementar necesidades de movilidad en la población; en contextos de asimetrías de recursos y capacidades esto puede afectar negativamente la igualdad de oportunidades en el ejercicio del derecho a la ciudad por parte de diferentes grupos sociales.

### Estado del arte en la estimación de tasas de generación de viajes

El antecedente más relevante a nivel internacional vinculado al estudio de tasas de generación de viajes, es la publicación *Trip Generation* (ITE, 2012) la cual reúne resultados de estudios efectuados en los Estados Unidos que se vienen llevando a cabo desde la década de 1960. Los estudios llevados a cabo por ITE<sup>2</sup> hacen referencia específica a los viajes generados por automóviles durante un período determinado, diario o en horas de mayor demanda, además de la distribución direccional discriminando flujos de entrada y de salida. Los datos recolectados son utilizados para definir una ecuación de regresión lineal simple, medias ponderadas de las tasas de generación de viajes y medidas de correlación.

Las tasas definidas por el ITE no son aplicables a ciudades de América Latina principalmente debido a diferencias en el comportamiento en lo que se refiere a la movilidad. Además, ITE reporta únicamente viajes en automóviles dejando de lado otros modos de transporte cuyos niveles de participación en la realidad local exigen que sean incluidos en los estudios de generación de viajes.

En América Latina se destacan los estudios coordinados por la Red Iberoamericana de Polos Generadores de Viajes (Portugal, 2012) cuyo objetivo consiste en construir una base de datos de generación de viajes a nivel regional para distintos usos del suelo. En este marco, Grieco y Portugal

1 La ciudad de Córdoba es la capital de la provincial de Córdoba, cuenta con 1.3 millones de habitantes según el Censo de Población y Vivienda de 2010 y tiene una superficie del ejido municipal de 576 km<sup>2</sup>.

2 ITE: son las siglas de *Institute of Transportation Engineers*

(2010) para un estudio realizado en la ciudad brasilera de Niteroi que comprendió el análisis de casos de urbanizaciones de distinta tipología, los valores de las tasas son sensiblemente inferiores a las recomendadas por ITE (2012).

Otro importante antecedente es el estudio realizado en la ciudad de Mérida, Venezuela (Quintero, Angulo, y Guerrero, 2011) donde se analizaron cuatro conjuntos de uso exclusivamente residencial. Al comparar las tasas de viajes en automóviles con las recomendadas por ITE (2012) para urbanizaciones de similares características, se observa que las correspondientes a la ciudad de Mérida son menores a las de ciudades de Estados Unidos.

Estudios previos en la ciudad de Córdoba señalan que las tasas de generación de viajes en hipermercados (Galarraga, Herz, Albrieu, Depiante y Pastor, 2007) y en centros universitarios (Herz, Galarraga y Pastor, 2007) son menores que las reportadas por el ITE (2012).

### **Marco metodológico**

En el presente estudio se abordan dos tipologías de uso exclusivamente residencial, del tipo barrio cerrado, caracterizadas por diferencias significativas entre las mismas. La tipología A corresponde a barrios cerrados de viviendas unifamiliares de media densidad, ubicadas en un entorno de usos mixtos, donde existe disponibilidad de diversos servicios, elevada conectividad de la red vial y buena accesibilidad a los servicios de transporte público. La tipología B corresponde a barrios cerrados de viviendas unifamiliares en urbanizaciones de baja densidad ubicadas en un entorno distante de servicios básicos, reducida conectividad vial y acceso escaso o nulo a los servicios de transporte público.

En relación a las categorías definidas por ITE (2012), la tipología A se equipara con la que corresponde al código 232 (Condominios Residenciales en Altura con más de tres pisos) en tanto que la tipología B se asimila a la codificada como 210 (Viviendas Unifamiliares Separadas).

757

A los fines de realizar un análisis comparativo de los resultados obtenidos se respetaron los requisitos establecidos por ITE (2012). Se relevaron tres y cuatro localizaciones para cada tipología, respectivamente. La selección de los conjuntos residenciales responde a los siguientes criterios: a) las urbanizaciones de ambas tipologías se encuadran dentro un nivel socioeconómico similar, evaluado en términos del valor promedio de las expensas (gastos comunes), del valor inmobiliario y del valor de alquileres de las propiedades; b) las urbanizaciones son de uso exclusivo residencial, evitando aquellas de usos múltiples; c) la cantidad de unidades de vivienda supera un número mínimo de 40 residencias; d) los accesos son controlados para permitir el conteo de entradas y salidas; e) el porcentaje de ocupación es de al menos un 85%; f) la urbanización tiene un mínimo de dos años de antigüedad funcionando normalmente.

El relevamiento de datos se llevó a cabo durante días laborables típicos, suspendiendo el trabajo de campo en ocasión de producirse lluvias, paros de transporte u otros eventos que pudiesen distorsionar los patrones de comportamiento característicos. Los conteos se realizaron manualmente de manera continua durante un lapso de catorce horas, entre las 7:00 horas y las 21.00 horas. Dentro de esta franja horaria se producen las actividades de carácter rutinario, que además coinciden con los horarios de mayor tránsito en las vías de acceso.

El relevamiento en los accesos a las urbanizaciones o conjuntos residenciales computó ingresos y egresos en intervalos de 15 minutos en planillas diagramadas para este fin. Además del conteo se clasificaron los modos de transporte empleados de la siguiente forma: automóvil, taxi o remis, motocicleta, transporte escolar, a pie, bicicleta y camión. En todos los casos se registró la cantidad de personas a bordo del vehículo, incluido el conductor, con el propósito de estimar un índice de ocupación vehicular. Se seleccionaron como variables independientes el número de unidades residenciales y las plazas de estacionamiento.

## Caracterización de los conjuntos residenciales

La Tabla 1 resume un conjunto de indicadores socioeconómicos, urbanos y de movilidad de las zonas de transporte donde se localiza cada urbanización (ver Figura 1). Podemos destacar que los barrios La Reserva, Fortín del Pozo y Jardín Claret se localizan en zonas de muy baja densidad de población (menor a 1500 habitantes por kilómetro cuadrado) con grandes vacíos urbanos que implican una baja conectividad de la red vial. En el caso de Fortín del Pozo la zona de transporte incluye usos de suelo industriales y rurales, distinto del caso de La Reserva donde la zona tiene un uso exclusivo residencial con urbanizaciones del tipo barrio cerrado y un área de reserva natural. La zona de Jardín Claret está constituida por barrios consolidados que presentan un uso mixto, es decir, con sectores residenciales de distintos niveles socioeconómicos, sectores industriales en las proximidades del Boulevard Los Alemanes y algunos vacíos urbanos. Vale destacar que las zonas correspondientes a La Reserva y Fortín del Pozo son las que presentan mayores valores promedio de ingresos familiares, mayor índice de nivel socioeconómico y mayor cantidad de automóviles por hogar.

Por otro lado, Barrancas del Sur y Casonas del Sur se localizan en zonas de densidad media (menos de 3500 habitantes por kilómetro cuadrado) que presentan una conectividad de la red vial intermedia (ver Tabla 1). Esto significa que son barrios consolidados con trazado de damero y avenidas pero que tienen grandes espacios verdes. Finalmente, La Huertilla y Casonas del Parque se localizan en áreas de densidad media (menos de 6500 habitantes por kilómetro cuadrado) y alta conectividad de la red vial.

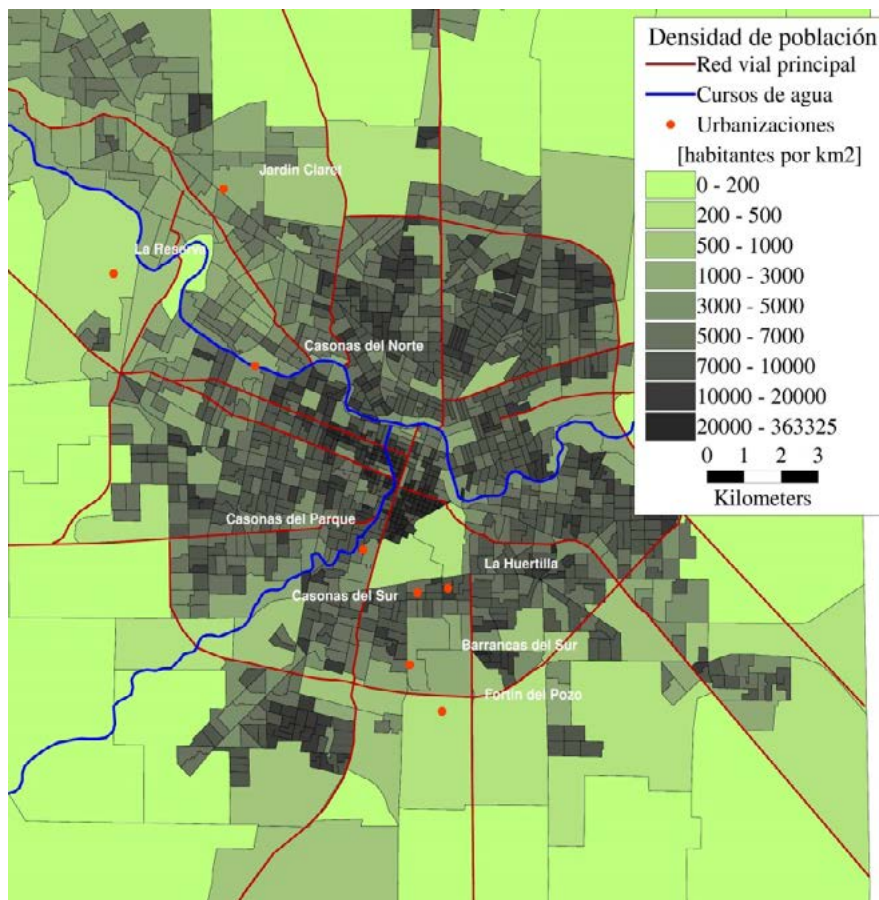


Figura 1. Densidad de población y localización de urbanizaciones. Elaboración propia en base al Censo de Población y Vivienda 2001.

Tabla 1. Caracterización de las zonas de transporte donde se encuentran las urbanizaciones.

Tipología	A (urbanizaciones tipo barrio cerrado de densidad media)			B (urbanizaciones tipo barrio cerrado densidad baja)			
	La Huertilla	Casonas del Sur	Casonas del Parque	La Reserva	Jardín Claret	Fortín del Pozo	Barrancas Sur
Zona de transporte	56	14	12	32	38	52	15
Superficie Zona [km <sup>2</sup> ]	4,28	4,62	2,15	26,00	16,59	27,41	6,38
Ingresos familiares promedio <sup>1</sup> [Arg año 2009]	2.686	3.622	2.452	6.120	3.009	8.394	2.948
Densidad población zona [hab/km <sup>2</sup> ]	6.242	3.384	6.187	201	1.049	209	3.238
INSE medio	3,20	4,40	3,60	5,20	4,10	6,00	3,90
% Uso residencial	88%	88%	92%	99%	67%	62%	78%
Conectividad de la Red vial <sup>3</sup> [manzanas por hectárea]	0,84	0,53	0,75	0,27	0,30	0,10	0,55
Automóvil por hogar	0,66	0,91	0,36	1,33	0,68	2,00	0,42
Habitantes por hogar	3,86	3,43	3,00	4,17	3,77	4,14	2,97
Viajes por persona (todos los casos)	1,23	1,89	1,18	1,80	1,46	1,55	2,02
Viajes por persona (solo viajantes)	2,08	2,36	2,11	2,37	2,12	2,25	2,77
<i>Elaboración propia basado en datos de la Encuesta Domiciliar de Origen y Destinos de Viajes de Córdoba (PTUMA, 2011)</i>							
<i>Notas:</i>							
<i>1: Valores de ingresos familiares declarados por franja de ingreso en la encuesta domiciliar de Córdoba (PTUMA, 2011) corregidos por valores medios según INDEC.</i>							
<i>2: INSE: Índice de Nivel Socioeconómico, variable que estima el nivel socioeconómico de los hogares. Se estimó en función de la metodología de la Asociación Argentina de Marketing y se encuentra disponible en la base de datos de la encuesta de Córdoba. Asume valores entre 1 (bajo nivel socioeconómico) y 6 (alto nivel socioeconómico)</i>							

## Resultados

Esta sección resume los resultados obtenidos, en tres partes a saber: la sección 6.1 muestra resultados relacionados a la distribución modal de los viajes generados en cada urbanización. A continuación las secciones 6.2 y 6.3 resumen las tasas de viajes en automóvil y a pie para cada grupo residencial. Finalmente la sección 6.4 trata la distribución horaria de los viajes en automóvil.

## Distribución modal de viajes

Los resultados presentados en la Tabla 2, muestran que las urbanizaciones de baja densidad localizadas en barrios periféricos con baja conectividad vial y escaso acceso al transporte público (Tipología B) presentan una distribución modal concentrada en el uso del automóvil. En todas las urbanizaciones de este tipo, el automóvil tiene una participación mayor al 71% mientras que la participación de los modos no motorizados (a pie y en bicicleta) es muy reducida.

Tabla 2. Distribución modal de viajes relevados por urbanización

Urbanizaciones	Distribución modal [%]							
	Autos	Taxi	Moto	Transporte escolar	A pie	Bici	Otros	Total
<i>Tipología A</i>	56,1	6,6	2,8	2,2	26,9	5,3	0,1	100,0
Casonas del Sur	56,3	9,6	1,8	1,3	30,3	0,5	0,1	100,0
Casonas del Parque	65,3	7,9	4,4	5,2	15,9	1,0	0,3	100,0
La Huertilla	46,7	2,3	2,3	0,0	34,5	14,2	0,0	100,0
<i>Tipología B</i>	77,3	1,9	3,4	5,5	9,9	1,2	0,7	100,0
Barrancas Sur	71,3	1,9	1,7	6,0	17,0	1,4	0,7	100,0
Jardín Claret	79,8	1,5	3,5	5,7	7,6	0,9	1,0	100,0
Fortín del Pozo	80,9	2,4	5,1	4,6	5,1	1,4	0,5	100,0
La Reserva	89,2	1,9	3,9	0,1	3,9	0,8	0,2	100,0
<b>Notas:</b>								
-La distribución de viajes se refiere a cantidad de personas (no de vehículos).								
-En el caso de viajes en automóvil se relevó el número de ocupantes de cada vehículo.								
-No se conoce la proporción de viajes en transporte público, pues las personas llegan a la urbanización a pie.								

## Viajes en automóvil

La Tabla 3 muestra que las urbanizaciones del tipo B generan una cantidad de viajes por unidad residencial notablemente mayores (311%) a las tasas de viajes generadas por las urbanizaciones con tipología A. Al comparar las tasas de generación de viajes con los resultados de Estados Unidos (ITE, 2012) se observa que para las urbanizaciones de baja densidad localizadas en zonas de baja conectividad y baja accesibilidad de transporte público (tipología B), las tasas diarias de viajes



en automóvil por unidad residencial son similares a las de Estados Unidos. Con respecto a las urbanizaciones con mejor oferta de transporte público (tipología A), las tasas de viajes en automóvil son menores a las observadas en urbanizaciones similares en Estados Unidos.

### Viajes a pie

En la Tabla 4 se observan las tasas de viajes a pie. Estos viajes pueden corresponder a movimientos efectuados a pie en su totalidad o a caminatas para abordar o desde otro modo de transporte tal como un ómnibus del transporte público. Las tasas definidas muestran que existe una mayor propensión a caminar o a utilizar el transporte público en el caso de las urbanizaciones correspondientes a la tipología A cuya tasa promedio de viajes a pie es 2,16 veces la tasa promedio calculada para las urbanizaciones del tipo B.

### Distribución horaria de los viajes

La Figura 2 permite apreciar la distribución horaria de entrada y salida de automóviles en las urbanizaciones, observándose similares patrones de distribución en cada grupo según las tipologías determinadas. Se observa que el flujo más intenso se presenta en las urbanizaciones tipo B durante el pico de la tarde.

Tabla 3. Viajes Diarios y Tasas de Generación de Viajes en Automóvil

Urbanizaciones tipología A	Nº de Viajes diarios			Nº Unidades Residenciales (UR)	Tasa entrada UR	Tasa salida UR	Tasa total UR	Nº Plazas de Estacionamiento	Tasa total PE
	Entradas	Salidas	Total						
Casonas del Sur	272	315	587	230	1,18	1,37	2,55	253	2,32
Casonas del Parque	182	198	380	98 (UR)	1,86	2,02	3,88	100	3,80
La Huertilla	153	184	337	80	1,91	2,30	4,21	48	7,02
<b>Urbanizaciones tipología B</b>									
Barrancas Sur	223	224	447	45	4,96	4,98	9,93	s/d	s/d
Jardín Claret	1228	1261	2489	250	4,91	5,04	9,96	s/d	s/d
Fortín del Pozo	613	600	1213	108	5,68	5,56	11,23	s/d	s/d
La Reserva	1176	1164	2340	250	4,70	4,66	9,36	s/d	s/d
Media ponderada tipología A				136,00			3,20	133,67	3,25
Desviación Estándar tipología A				81,90			0,88	106,57	2,40
Media ponderada tipología B				163,3			9,94	-	-
Desviación Estándar tipología B				103,4			0,79	-	-
<p>Notas:-Los movimientos diarios en el horario comprendido entre las 7:00 y las 21:00 horas.</p> <p>-Se entiende por viaje el movimiento de un vehículo independientemente de la ocupación del mismo.</p> <p>- El estacionamiento de vehículos en las urbanizaciones con tipología B depende del espacio disponible en cada unidad residencial, es decir, no es un dato del proyecto urbano por lo que no hay datos disponibles.</p>									

Tabla 4. Viajes Diarios y Tasas de Generación de Viajes a Pie

Urbanizaciones tipología A	Nº de Viajes diarios			Nº Unidades Residenciales (UR)	Tasa entrada UR	Tasa salida UR	Tasa total UR	Nº Plazas de Estacionamiento (PE)	Tasa total PE
	En-tradas	Salidas	Total						
Casonas del Sur	154	261	415	230	0,67	1,13	1,80	253	1,64
Casonas del Parque	59	64	123	98	0,60	0,65	1,26	100	1,23
La Huertilla	182	155	337	80	2,28	1,94	4,21	48	7,02
<b>Urbanizaciones tipología B</b>									
Barrancas Sur	83	53	136	45	1,84	1,18	3,07	s/d	s/d
Jardín Claret	153	139	292	250	0,61	0,56	1,17	s/d	s/d
Fortín del Pozo	57	42	99	108	0,53	0,39	0,92	s/d	s/d
La Reserva	79	39	118	250	0,32	0,16	0,47	s/d	s/d
Media ponderada tipología A				168,88			2,14		2,60
Desviación Estándar tipología A				81,90			1,57		3,23
Media ponderada tipología B				163,25			0,99	-	-
Desviación Estándar tipología B				103,42			1,12	-	-

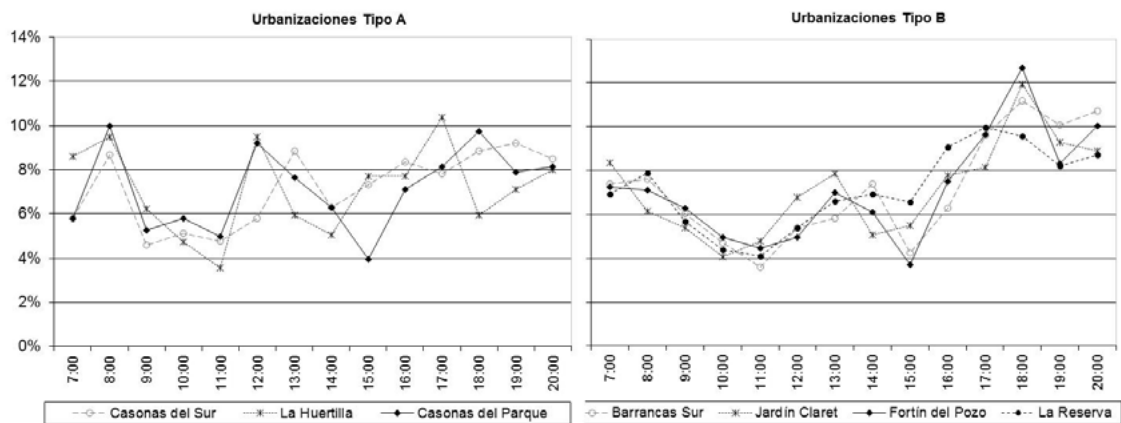


Figura 2. Distribución horaria según tipología de urbanización.

## Conclusiones

El artículo indaga sobre las tasas de generación de viajes en localizaciones de uso residencial. El trabajo valida la hipótesis inicial de que las zonas urbanas con patrones de ocupación residencial de baja densidad, con baja conectividad de la red vial y escasa oferta de transporte público incentivan a un mayor uso del automóvil generando un impacto negativo tanto en términos de una

menor demanda del sistema del transporte público (y como consecuencia de ello de su sustentabilidad económica), como de las deseconomías de aglomeración generadas por los mayores niveles de congestión vial. Los resultados muestran que la tasa de generación de viajes en automóvil por unidad residencial en zonas con estas características son un 311% mayores a las observadas en zonas con densidad media y buena accesibilidad del transporte público. Además poseen una distribución modal concentrada en el uso del automóvil (más del 70% de los viajes se realizan en automóvil).

La estimación de tasas de generación de viajes cuya magnitud equipara y en algunos casos supera los valores indicados por el ITE para urbanizaciones de Estados Unidos, estaría señalando una fuerte dependencia del automóvil en áreas cada vez más extensas. Las consecuencias negativas son múltiples y alcanzan a diversos sectores de la sociedad. Una creciente demanda de ampliación de infraestructura urbana y de provisión de servicios deviene de proyectos inmobiliarios cuya localización se decide unilateralmente con criterios puramente capitalistas, fuera de un marco de desarrollo y planificación integral de la ciudad. La vialidad se expande favoreciendo el uso del automóvil, desfavoreciendo el uso de modos no motorizados y alejando cada vez más la posibilidad de un sistema de transporte masivo de calidad, incompatible con un modelo de ciudad cada vez más dispersa.

Este fenómeno urbano acarrea efectos perjudiciales para el conjunto de los ciudadanos pero los más afectados son aquellos que no tienen acceso al automóvil, ya sea por su poder adquisitivo, su edad (niños y ancianos) o sus capacidades. Este grupo que constituye la mayoría de la población urbana, ve restringida sus posibilidades de acceso a los activos que ofrece la ciudad en términos de educación, cultura, recreación, salud, etc, quedando asimismo expuesto a las externalidades producidas por los automóviles y motocicletas tales como la congestión, la contaminación acústica y del aire y la siniestralidad vial.

La reversión de este proceso de expansión descontrolada de la mancha urbana exige una profunda revisión de las reglamentaciones urbanísticas y de la normativa de uso del suelo, pero principalmente una fuerte decisión política. La disponibilidad de herramientas de gestión y de instrumentos técnicos que permitan sustentar las decisiones de los organismos de planificación urbana, en coordinación con los actores que gestionan la movilidad, es de fundamental importancia. El pronóstico del impacto de tránsito de un proyecto inmobiliario basado en datos empíricamente probados, aportaría elementos que condicionarían su aprobación y facilitarían la formulación de exigencias relacionadas con la mitigación del impacto producido.

## Bibliografía

- Albrieu, L., Pastor, G., & Galarraga, J. (2011). Análisis comparativo de viajes a hospitales públicos y privados. *Congreso Nacional de Pesquisa e Ensino em Transportes ANPET*. Belo Horizonte, Brasil.
- Bellotti, M. L. (2006). *Urbanizaciones cerradas residenciales: perspectivas de derecho urbanístico y de derecho civil*. Córdoba: Advocatus.
- Borsdorf, A., & Hidalgo, R. (2009). The fragmented city. *The Urban Reinventors Online Journal*, 1-18.
- Galarraga, J., Herz, M., Albrieu, L., Depiante, V., & Pastor, G. (2007). Característica de los viajes en Hipermercados de la ciudad de Córdoba, Argentina. *Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano CLATPU*. Rio de Janeiro.
- Grieco, E., & Portugal, d. S. (2010). Taxas de geração de viagens em condomínios residenciais. *Transportes*, 86-94.
- Herz, M., Galarraga, J., & Pastor, G. (2007). Centros universitarios como Polos Generadores de Viajes. *Congreso Latinoamericano de Transporte Público y Urbano CLATPU*. Rio de Janeiro.
- ITE. (2012). *Trip Generation Manual*. Washington: Intitute of Transportation Engineers.
- Marengo, C. (2002). Estrategias habitacionales en los bordes urbanos. Puntos de partida para analizar la expansión suburbana. *Revista Proyección*.
- Marengo, C., & Elorza, n. (2014). Tendencias de segregación residencial socioeconómica: el caso de Córdoba (Argentina) en el período 2001-2008. *EURE*, 111-133.
- Peralta, C., & Liborio, M. (2014). Redistribución poblacional en la ciudad de Córdoba entre los períodos intercensales 1991-2001 / 2001-2008. Evaluación de los procesos de dispersión, densificación, gentrificación y renovación. *Revista Vivienda y Ciudad*, 99-113.
- Portugal, L. d. (2012). *Polos geradores de viagens orientados à qualidade de vida e ambiental: modelos e taxas de geração de viagens*. Rio de Janeiro, Brasil: Interciência.
- PTUMA. (2011). *Encuesta origen-destino 2009: Movilidad en el área metropolitana de Córdoba*. Córdoba: Proyecto de Transporte Urbano de Buenos Aires.
- Quintero, Á., Angulo, C., & Guerrero, J. (2011). Determinación de tasas de generación de viajes para conjuntos residenciales ubicados en la ciudad de Mérida, Venezuela. *Ciencia e Ingeniería*, 32(1), 45-54.
- Tecco, C. (2014). La cuestión de la movilidad urbana en las ciudades contemporáneas: observaciones basadas en el caso de la ciudad de Córdoba. In: C. (. Tecco, *Gestión Urbana, Movilidad y Modos de Transporte* (pp. 7-15). Córdoba: IIFAP UNC.

# **Entre la teoría y la práctica: Propuesta metodológica para la planificación territorial de pequeñas y medianas localidades de la pampa húmeda argentina.**

**Emilio Perez Campanelli**

Licenciado en Desarrollo Local Regional por la Universidad Nacional de Villa María / Estudiante de Especialización en Administración Pública Provincial y Municipal, (IIFAP-UNC), Cohorte 2015.

emilio.perezcampanelli@gmail.com

**Eje Temático:** Desarrollo, territorio y regionalización

## **Ponencia**

El presente trabajo tiene como objetivo propiciar un análisis comprensivo de las situaciones que están viviendo las pequeñas y medianas localidades de la pampa húmeda argentina, a partir de las diversas manifestaciones de un orden territorial que se centra en la reproducción y ampliación del capital en detrimento de un desarrollo local verdaderamente endógeno y protagonista. A partir de ello, se propone como estrategia de abordaje, hacer referencia a una metodología de planificación que denominamos Agendas Estratégicas Productivas Locales.

765

Los profundos cambios que estamos viviendo desde las últimas décadas a nivel mundial, están modificando progresivamente el desarrollo del comercio internacional, y consecuentemente, el rol de Argentina (y América Latina) en los mercados globales. Se presenta así, un contexto favorable en términos económicos, que abre una gran oportunidad y presenta grandes desafíos para toda la región (Seggiaro, 2012).

Estos cambios, tienen su fundamento en el crecimiento económico mundial experimentado. El PIB global se ha multiplicado 6,6 veces entre 1961 y 2011. El motor principal de tal crecimiento no han sido los países desarrollados, sino el despegue económico de Japón y llamados “tigres” asiáticos en los años 1960, 1970 y 1980, y China junto a otros países emergentes, en los años 1990 y 2000 (CENDA, 2013). Este proceso de crecimiento del Sudeste de Asia, se ha traducido en un aumento de la capacidad adquisitiva de su población, quienes amplían su ingesta alimenticia y generan cambios significativos en sus hábitos de consumo. Al mismo tiempo, en estos países se está dando un fuerte proceso de urbanización, haciendo que cada año se trasladen del campo a la ciudad unas 40 millones de personas, es decir, aproximadamente la misma cantidad de habitantes que tenemos en nuestro país (Seggiaro, 2012 e INTA, 2010).

Todo ello, hace suponer que habrá una mayor demanda mundial de alimentos (estimado en un aumento del 60 % para el año 2050) y que además, éstos deberán ser cada vez más elaborados, sanos y nutritivos tanto para consumo humano, como para consumo animal (vacunos de carne y leche, porcinos, aves, caprino, ovinos, mascotas, de adorno, etc.) (INTA, 2010).

Estos factores en su conjunto, explican la tendencia alcista desde inicio del presente siglo, de los precios de las materias primas en general –*commodities*- y particularmente de los alimentos. De

todos ellos, la pieza clave que explica tal aumento es la mejora en la capacidad adquisitiva de la población del Sudeste de Asia (Seggiaro, 2012). Se trata del ciclo más largo de subidas sostenidas de los precios reales en los últimos 50 (cincuenta) años, manteniéndose muy por encima de los promedios del pasado.

Ciertamente, debemos tener en cuenta que si bien las perspectivas de la demanda y los precios internacionales sugieren un escenario relativamente favorable para las actividades primarias, la situación actual de desaceleración de la economía mundial a raíz de la crisis económica del año 2008 y sus efectos en el estancamiento de los países europeos y de Norteamérica, opera de manera restrictiva en el comercio, debilitando la demanda de los mismos (CEPAL, 2010). En esta línea, la incertidumbre financiera mundial, tiende a alimentar la volatilidad de los precios, que es, al mismo tiempo, un fundamento importante de los niveles de los mismos evidenciados luego de la mencionada crisis.

En este sentido, actualmente y de cara a los próximos años, la probable desaceleración de los estímulos monetarios de estados unidos, junto a la desaceleración económica de china (principal socio extra regional) y las dificultades de crecimiento de Brasil (la mayor economía latinoamericana, principal socio de nuestro país), podrían tornar el escenario internacional un tanto hostil para la economía argentina.

En tal contexto internacional, se le presentan a la Argentina ciertas oportunidades y desafíos que conviene tener en cuenta al momento de tomar decisiones y planificar a largo plazo. Sobre todo, sabiendo que el grueso de la inserción en el comercio internacional del país se ubica en las primeras etapas de las cadenas globales de valor, es decir, como proveedor de granos y/o materia prima, sin valor agregado y escaso grado de diferenciación. Esto lo hace depender en mayor medida de las fluctuaciones de los precios mundiales, estando muy expuestas a los shocks –booms y colapsos- y desaprovechar una gran oportunidad de generación de valor agregado a su producción y con ello generar mayor nivel de renta, empleo y estabilidad macroeconómica (CEPAL, 2010). Este problema se agrava con el escaso grado de diversificación del sector exportable, en donde un commodities adquiere gran relevancia macroeconómica, como es el caso de la soja en nuestro país. La tendencia al alza de los precios de los productos primarios en los últimos años tiende a profundizar la situación.

Debemos tener en cuenta que históricamente la economía mundial atraviesa diversos ciclos que responden a múltiples causas, y que son importantes para analizar el presente, mediano y largo plazo. Sostenemos que el ciclo actual se encuentra en plena fase de crisis, pero que sin embargo, se caracteriza por el aumento de los precios de los commodities, como lo manifestamos previamente. Sin embargo, en contraposición con la hipótesis que venimos manteniendo a lo largo del escrito, existe un planteo interesante respecto que puede existir una tendencia a la baja de los precios reales en las próximas décadas. Esto puede ser reflejo de las mejoras técnicas (o innovación tecnológica) que permiten incrementar el rendimiento y la producción a un ritmo más rápido que el del aumento de la demanda (derivado del crecimiento demográfico y de los ingresos, como hemos mencionado), así como incorporación de nuevas tierras para la producción agrícola. Plantearnos como posible ésta situación, nos sirve para proyectar y replantearnos un posible contexto de las próximas décadas, y en base a ello, trazar algunas estrategias que ayuden a generar mayores niveles de estabilidad.

Ahora bien, hasta aquí un planteo general del contexto internacional. Es preciso hacer mención a algunos elementos de análisis del contexto nacional. En este sentido, a partir del 2003 se inicia un periodo de recuperación social, política y de crecimiento económico sostenido nunca antes visto en la historia del país, en el cual tanto el sector agropecuario como el agroalimentario denotan una importancia relativa y absoluta, en el conjunto de la economía (Vidosa, 2014). Este “segundo tramo” de la primera década, estuvo en las antípodas de la visión y propuestas neoliberales; con la

aplicación de políticas económicas heterodoxas se benefició directamente a los sectores productivos, ya que al tener un tipo de cambio alto (competitivo), se generó un crecimiento de las exportaciones y comenzó a haber superávit comercial y fiscal, crecimiento de la tasa de ahorro (en un 30%) y de inversión (en un 24%), caída del desempleo (reduciéndose a la mitad) y un crecimiento sostenido del PBI. En este sentido, entre 2003 y 2007 se registraron tasas de crecimiento superiores al 8% anual, y de 5% en el período 2007- 2012. Al mismo tiempo, se aplicaron retenciones a las exportaciones y se fue generando un proceso de sustitución de importaciones, alejándose de esta forma de las recomendaciones de los organismos multilaterales tales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, etc. (Ferrer, 2010).

Esta dinámica de crecimiento se ha basado principalmente en la expansión acelerada del mercado interno y de las exportaciones, y aunque estuvo acompañada de un leve incremento de la productividad, no ha sido suficiente para acortar la brecha con otros países desarrollados. En este contexto, como hemos expuesto previamente, la demanda mundial de commodities, tuvo un efecto de arrastre clave para la economía nacional: Todos los socios comerciales del país crecieron a niveles elevados y eso es lo que explica el dinámico desempeño de las exportaciones, que aumentaron en cantidad y en precio. Tal situación fue aprovechada para los cambios tecnológicos y organizacionales en el complejo agrario.

Tanto los factores internacionales como los nacionales nos ayudan a entender el dinamismo productivo de estos años de la Argentina en general (si bien de manera diferenciada entre las distintas regiones) y particularmente de las localidades de la pampa húmeda argentina, así como los cambios que están ocurriendo en las dinámicas sociales, económicas-productivas y ambientales de las mismas. Son estos, los que nos interesan observar para pensar en términos de su desarrollo territorial. Quizás la doble combinación de fuertes incrementos de los precios agrícolas a nivel mundial (popularmente conocido como “viento de cola”), y el impulso de los sectores productivos a raíz de los precios relativos del periodo de post convertibilidad tal como se dio desde el 2003 al 2008, no lo volvamos a vivir dentro de poco tiempo, sin embargo, son las condiciones estructurales, las que tenemos que tener presente, para pensar los procesos de largo plazo.

En función de lo anterior, es preciso mencionar que durante los últimos años, muchos sectores productivos retoman un fuerte impulso, y vuelven a convertirse en el “motor” de las localidades de la región, experimentando un excedente económico nunca antes visto en la historia de las mismas. Sin embargo, el mismo no ha sido suficientemente aprovechado y potenciado para el desarrollo local: gran parte de estos recursos económicos han emigrado (y lo siguen haciendo) hacia opciones de inversión fuera del territorio donde se generan, principalmente hacia las ciudades medianas y grandes (en el mejor de los casos) o hacia el exterior del país.

En este sentido, se profundizaron las transformaciones territoriales, que demuestran la asimilación pasiva de las lógicas del mercado internacional y los consiguientes cambios productivos, generando fuertes procesos de concentración y extranjerización de la economía. Este constituye el modo de inserción del espacio local en el espacio globalizado, inserción que no está contemplando la sustentabilidad socio-ambiental y refuerza el carácter periférico que siempre lo ha distinguido (Casalis, 2008; Shmite, s.f). En este sentido, el crecimiento económico que se ha dado, es producto más del contexto macroeconómico, que de los esfuerzos endógenos.

El modelo productivo imperante y los cambios tecnológicos (de productos y de procesos) del sector agropecuario, están generando una serie de situaciones que trazan un escenario complejo en el presente y de cara al futuro, que tiene impactos negativos y se constituyen como amenazas para el desarrollo de las localidades, así como del desarrollo nacional, preanunciando una posibilidad de escalada en la conflictividad social. Los aspectos más relevantes son:

- El gran avance de la agricultura extensiva, principalmente del monocultivo de soja, se ha

dado en detrimento los productores ganaderos y de otros productos agrícolas. Esto significa mayor niveles de concentración de la actividad agropecuaria.

- El avance de la frontera agrícola hacia regiones extra pampeanas ha significado el éxodo y desalojo de productores y comunidades indígenas y campesinas, así como también una exposición de ésta a mayores riesgos ambientales.
- Estamos presenciando un creciente proceso de concentración de la propiedad rural (en pools de siembra, muchas veces extranjeros), siendo éste uno de los factores que está generando, entre otras cosas, el éxodo rural (del campo y de los pueblos hacia las ciudades) y el aumento del desempleo.
- Se está dando una progresiva caída en los márgenes de rentabilidad de los productores primarios que hace necesario que estos deban aumentar la escala de su producción para mantener su rentabilidad o bien avanzar en la cadena de valor, lo que constituye un gran desafío.
- Existe una débil inserción internacional en productos de alto valor, observándose un dominio de actividades con bajo valor agregado.

Estos elementos explican, en parte, porqué se está dando una progresiva desaparición de pequeños y medianos productores, y la consecuente concentración de la producción en gran escala. Como vemos, esto no sólo afecta a los actores directamente vinculados a la producción primaria, sino también de los prestadores de servicios, al sector comercial, (cooperativas, acopiadores, transportes, etc.) y por ende, a la comunidad en su conjunto.

El país evidencia una trayectoria productiva y/o exportadora exitosa en términos macroeconómicos (producción, exportación, precio, entre otros) y ello fue acompañado por una profundización del modelo tecno-productivo que generó mayores niveles de concentración económica y productiva. Sin embargo, estos avances exitosos no se han traducido en dinámicas virtuosas de desarrollo económico local de las pequeñas y medianas localidades (Vidosa, 2014:116).

La profundización de estas tendencias se debe a una serie de factores en donde se destaca la ausencia de efectivas políticas públicas para el desarrollo económico local, el cual incluye la promoción de la reinversión del excedente para la creación y radicación de nuevos emprendimientos, el fomento de la diversificación productiva, así como la generación de capacidades locales, entre otros. Si no se toman decisiones acertadas, estaremos perdiendo no sólo grandes oportunidades (como el excedente económico local que se fuga), sino presenciando una continua desarticulación del tejido social y productivo.

No podemos expresar que tales territorios no hayan intentado generar acciones con dichos objetivos. Lo que sucede es que a los municipios más pequeños les cuesta (mucho más que a los de mayor envergadura) generar procesos para la promoción del desarrollo que vayan más allá de lo que están acostumbrados y saben hacer, porque están sumidos en una especie de círculo vicioso, que incluye la carencia de recursos económicos y escasas condiciones técnicas, organizativas e infraestructurales, ausencia de emprendimientos productivos, éxodo poblacional, etc. que se retroalimenta permanentemente, llevándolos a resolver cierto tipo de problemas coyunturales (el “día a día”), que no les permite abordar aquellos temas estructurales. El modus operandi más frecuente es de tipo inercial, consistente en dar respuestas “sobre la marcha” a los problemas y restricciones que se presentan.

Promover el desarrollo económico no es tarea sencilla. La gran mayoría de los gobiernos locales no cuentan con los recursos que les permitan definir líneas de inversión y sectores estratégicos



desde donde desencadenar procesos de innovación productiva y desarrollo. Ahora bien, esto no solo es responsabilidad de los gobiernos locales, también están las otras instituciones territoriales que deben asumir el compromiso. Las universidades son una de ellas, y el presente trabajo, intenta ser un aporte en este sentido.

Es por ello que de lo que se trata con un proceso de planificación como el que se propone en el trabajo, es de aprovechar las posibilidades que se abren con estas tendencias y trabajar en el sentido de modificar sus resultados y orientaciones. Resulta necesario entonces generar procesos endógenos de diálogo y concertación, tendientes a generar una *mirada estratégica* capaz de identificar por un lado los desafíos, ventajas y oportunidades para el desarrollo, definiendo posibles escenarios futuros y por otro, de asociar y comprometer a la comunidad en la definición del logro de las metas que se planteen.

La propuesta metodológica está dirigida a elaboración de **Agendas Estratégicas Productivas Locales**, que se conforman como una “hoja de ruta” destinada a promover un proceso de planificación de tipo estratégico de carácter innovador. Apunta a tomar en consideración las posibilidades reales que permiten los contextos de actuación, pero fundamentalmente pone énfasis en las capacidades internas que genera cada territorio para su desarrollo, así como en las dinámicas particulares que adquieren las sociedades locales y en las estrategias desplegadas por sus propios actores (Madoery 2008), contribuyendo mediante el desarrollo del proceso, a dinamizar su potencial endógeno. Todo ello, teniendo en cuenta que existen ciertas condiciones contextuales que nos permiten (y además nos interpelan) pensar y actuar en procesos territoriales de desarrollo.

Basicamente, la **Agenda Estratégica Productiva Local** es un plan de acción fundado en un proceso social de articulación público-privada, que tiene como fin la generación de proyectos destinados al desarrollo económico-productivo de un territorio determinado. De este modo, resulta ser un instrumento estratégico de la gestión social, surgido de la negociación técnica y política entre los actores del territorio, y todas las acciones necesarias para viabilizar las propuestas (Renault Adib, 2010).

La misma, debe estar organizada alrededor de un eje fundamental que es el Desarrollo Económico Local, identificando las mejores oportunidades económicas y evitando la dispersión inorgánica de las iniciativas para el desarrollo. Para ello, la misma deberá contener una “**batería de opciones productivas**”, es decir, un conjunto de lineamientos sobre proyectos viables, teniendo en cuenta las decisiones políticas de los actores vinculados al Estado, las organizaciones sociales y el mercado.

La Agenda como documento en sí, no es lo más importante. La clave está en el proceso de elaboración, en donde lo fundamental, es la promoción de iniciativas que generen en los actores involucrados el entusiasmo y la responsabilidad de llevarlas a cabo, ya que son quienes deben “poner en juego” sus intereses, para la generación de beneficios personales y colectivos.

Esto se transforma en la piedra angular del proceso, ya que se parte de la motivación individual y grupal de los propios actores y se generan beneficios colectivos, mediante la creación de nuevos puestos de trabajo, mayores niveles de reinversión y aumento de la productividad, lo que redundará en definitiva, en el aumento del nivel de competitividad territorial.

Nos referimos al concepto “Agenda”, ya que entendemos que éste representa una noción más dinámica que el propio concepto de Plan, el cual resultaría ser más ambicioso y riguroso en su ejecución. Así mismo, entendemos que es estratégica, ya que expresa acuerdos, compromisos, alianzas y decisiones, y además aprovecha los recursos económicos generados localmente, intentando generar de este modo, una visión realista de lo que será realmente posible desarrollar; como mencionamos, se pretende disminuir la brecha entre el diseño y la operativización de las propuestas.

El proceso supone la concertación de actores locales, públicos y privados, y la construcción de acuerdos y redes en torno a las oportunidades productivas identificadas. Éste puede derivar

en un espacio institucional público-privado formalizado, que puede tomar diferentes denominaciones según cada caso - Foro, Asamblea, o como lo denominamos nosotros “Mesa de Gestión local”-. Se trata de un órgano donde los actores que participan, son capaces de animar, conducir y legitimar el proceso en el territorio.

Las *opciones productivas* resultan ser la base sobre la que se sustenta la Agenda y pueden variar en cantidad y tipo, dependiendo del territorio sobre el cual se trabaje. Para facilitar la movilización de la productividad local es necesario focalizarse en identificar las iniciativas clave y oportunidades de inversión local que tengan la potencialidad de dinamizar la base económica-productiva territorial y la promoción de capacidades locales. De este modo, cada opción debe tener su origen en una situación claramente identificada, y en una idea de cómo abordarla, ya sea para resolver un problema, para atender a una necesidad, para satisfacer una demanda, para crear algo nuevo o para modificar una realidad no deseada (Ulla y Giomi, s.f).

Particularmente, debido a que lo que pretendemos promover principalmente es un proceso de reinversión del excedente económico generado localmente, se debe tener especial énfasis en convocar y atraer a aquellos actores locales con capacidad de hacerlo. En este sentido, pueden surgir proyectos de inversión productiva tendientes a:

- Promover nuevos negocios.
- Fortalecer actividades productivas existentes o potenciales (agropecuarias, industriales, del sector de servicios -turístico, educativo, sanitario, habitacional- así como comercial).

Los proyectos que surjan de cada una de ellas, podrán ser llevados a cabo individualmente o bajo esquemas asociativos entre los actores económicos y sociales del territorio. En tal caso, se debe analizar la predisposición en asociarse, determinando en que segmento estarían dispuestos a hacerlo, de qué manera y con quien, entre otras cosas.

Así mismo, pueden surgir propuestas de proyectos de alcance socio-cultural y de fortalecimiento institucional (que comprende las instituciones del territorio como así también al propio Estado), que no necesariamente responden a un interés de beneficios económicos directos, pero que si tienen gran impacto en el desarrollo territorial, ya que se conforman como acciones tendientes a promover y crear un nuevo entorno local para el desarrollo productivo.

Es importante clarificar que las anteriores son opciones (o lineamientos) productivos y están referidas a una idea de cuál/es podría/n ser el/los proyecto/s, como podría ser su formulación, etc. Con estas alternativas, se obtienen entonces las ideas de uno o más proyectos, con su respectivo perfil (es decir, objetivos, posibles actores intervinientes, sugerencias del modo de abordaje). Luego de considerarlas y aceptarlas, resultara necesario confeccionar los pasos correspondientes: El anteproyecto (o estudios de pre factibilidad) y luego el proyecto ejecutivo.

El objetivo principal de la elaboración de una Agenda Estratégica Productiva Local es el de colaborar con el Desarrollo económico-productivo del territorio sobre el cual se trabaja. En este sentido, la propuesta está dirigida a:

- Generar propuestas de reinversión del excedente económico local para aumentar y mejorar el nivel de actividad económica-productiva local, generando nuevos puestos de trabajo.
- Colaborar con el fortalecimiento de los ámbitos de articulación público-privado.
- Fomentar y animar la concertación de actores locales para la asociatividad local.

- Colaborar con el desarrollo de las capacidades endógenas de los territorios, mejorando las capacidades de la dirigencia territorial, tanto a técnicos y funcionarios municipales, como a dirigentes de instituciones de la sociedad civil que participen en la construcción de la Agenda.

A partir de esto, el proceso tiene como objetivos específicos los siguientes:

- Identificar sectores productivos con potencial efectivo de cara al futuro, apuntando tanto a las cadenas de valor en agro alimentos, como así también a sectores industriales y de servicios.
- Identificar aspectos críticos (también denominados como “cuellos de botella”) para el desarrollo productivo local (infraestructura económica y social, recursos naturales, cualificación de recursos humanos, capacidades empresariales, cultura local, etc.) y trazar líneas de acción estratégica para su superación durante los próximos años.
- Plantear diversas estrategias de acción, a través de la articulación público-privada, para llevar adelante los proyectos concretos que surjan de la selección de prioridades planteadas en los puntos anteriores.

Así mismo, el trabajo debe procurar estar en sintonía con las políticas de todos los niveles de gobierno y respetar las normas nacionales, provinciales y locales en todas las materias que conciernen a la sociedad en su conjunto, entre las cuales podemos mencionar las legislaciones impositivas, ambientales, urbanísticas, etc. La prioridad de trabajo debe estar puesta en las fuerzas endógenas de la comunidad (es decir, en la capacidad de ahorro local) y teniendo en cuenta además, el potencial aporte de recursos económicos externos al territorio local, tales como líneas de crédito nacionales y provinciales, inversión extranjera, entre otras.

771

En las fases iniciales del proceso de planificación que proponemos, diferentes agentes locales del ámbito político, técnico o comunitario pueden desempeñar un papel promotor de esta iniciativa. Sin embargo, creemos que el papel decisivo corresponde al gobierno local, el cual posee a priori, un poder de convocatoria y de conducción fundamental en la comunidad local, ya que fueron elegidos democráticamente para ello, pero eso depende de cada realidad territorial. El proceso, puede ser promovido por otras instituciones y actores locales.

En todo proceso de planificación existen básicamente tres grandes fases a saber:

- La programación del proceso de planificación y formulación.
- La ejecución del proceso de planificación, es decir, la tarea de elaboración propiamente dicha de la Agenda (o el plan).
- La puesta en marcha de aquello formulado, en este caso, la Agenda Estratégica Productiva.

La propuesta metodológica aborda los dos primeros momentos, los cuales se encuentran divididos en siete (7) etapas principales, de las cuales, por razón de espacio solo haremos una breve mención de las principales actividades y objetivos, sabiendo que cada una de ella necesita una clara descripción de los medios para llevarlas a cabo. Estas son:

### **Etapas 1 - Conformación y capacitación del equipo local afectado específicamente al proceso.**

En esta etapa se conforma el grupo impulsor, integrado por representantes de las instituciones

que formaran parte del proceso. Una vez formado, se realiza una instancia de preparación y capacitación conjunta entre los equipos, mediante un taller en donde el equipo consultor presenta técnicamente la metodología a utilizarse en el proceso y se define el encuadre institucional y la organización de las actividades. Se aclaran a su vez, las instancias de participación ciudadana y los mecanismos de toma de decisiones previstos.

### **Etapas 2 - Relevamiento de Información Relevante, disponible en el territorio.**

En esta etapa comienza la recolección de datos e información necesaria para el proceso. Ésta está orientada a realizar un estudio analítico de la situación en que se encuentra el territorio local en general y alcanzar una visión más precisa de los sistemas productivos locales y de sus potencialidades. Con ello se pueden identificar los Perfiles productivos del territorio local y finalmente conformar el diagnóstico.

Se releva información vinculada a los sectores productivos locales, así como a los actores intervinientes y respecto de otros elementos que pueden intervenir en el proceso.

### **Etapas 3 - Entrevistas a Actores Claves.**

A partir de la información y los elementos recogidos en la etapa 1 y 2, se identifica a los actores claves de la comunidad, tanto a nivel público como privado, entre empresarios o representantes de organizaciones sociales e instituciones educativas, con los cuales se llevan a cabo entrevistas. Las mismas tienen la finalidad ahondar en aquellas dimensiones no del todo especificadas en la información de la etapa previa y completar el diagnóstico territorial.

### **Etapas 4 - Primer Taller Abierto en la localidad**

Esta etapa consiste en la realización de un primer taller participativo abierto a todos los actores locales (empresarios, emprendedores, productores, etc.) y la comunidad en general, ya que lo que se pretende es considerar la mirada local con el fin de crear una visión compartida sobre el estado de situación local en todos sus aspectos. Aquí se presenta el diagnóstico elaborado y se somete a discusión los resultados del mismo, abriéndose a modificaciones. Este taller servirá para elaborar un Análisis FODA de la localidad, desde el punto de vista productivo. En el mismo se le dará énfasis a una serie de disparadores concretos, que surgirán en la etapa 3.

### **Etapas 4 - Segundo Taller Abierto**

En este taller se debatirán las ideas-proyectos surgidas, sus aspectos positivos y negativos, su grado de viabilidad social, política, ambiental y económica así como también otros contenidos del documento resultante de la etapa anterior, con miras a su texto definitivo.

### **Etapas 5 - Presentación pública del documento final del proceso**

A partir de lo realizado en las etapas anteriores, se redacta un documento final. Luego se realiza la presentación del documento. Para esta actividad se pretende contar con la presencia de los actores locales involucrados en el proceso de elaboración del mismo y público en general.

La Agenda vendría a conformarse como un elemento complementario que se suma e incorpora todas las acciones existentes a nivel local para su desarrollo económico. Sin embargo, no se trata de un proceso para elaborar un “Plan Estratégico” en términos amplios de lo que ello significa, sino más bien, representa un esfuerzo de planificación más sencillo y concreto que lo que generalmente se pretende con éste. Esta propuesta, constituye un desarrollo metodológico que adapta diferentes procesos, actividades y estrategias conocidas de planificación. Intenta ser una mejora competitiva en cuanto a la conjugación de elementos necesarios, para que se adapte a la realidad de los desti-

natarios, constituyéndose de esta manera, en un proceso distintivo. Como tal, es una contribución teórica que nace de la participación activa del autor en el equipo técnico de los Planes Productivos del Partido de Coronel Dorrego (Buenos Aires, 2012), de Villa Mugueta (Santa Fe, 2013) y de Almafuerde (Córdoba, 2014). Así mismo, se ha tomado en consideración, mediante revisión bibliográfica, los procesos de planificación realizados en las localidades cordobesas de Almafuerde y Oncativo, en los años 2002 y 2003 respectivamente, por un equipo de docentes y estudiantes de la Licenciatura en Desarrollo Local-Regional de la Universidad Nacional de Villa María.

Consideramos que desde el ámbito de los territorios locales, deben plantearse estrategias defensivas (es decir, que busquen responder a los desafíos del entorno a partir de las fortalezas locales) y estrategias ofensivas (que busquen capitalizar las oportunidades existentes) más que estrategias de supervivencia (que solo busquen eludir los efectos del entorno). Para ello, debe generarse un proceso de animación sociocultural (estimulando el conocimiento, organizando el potencial de desarrollo local, promoviendo el asociativismo, la auto organización y el cambio cultural) y de promoción de iniciativas de desarrollo y proyectos de creación de riqueza y empleo en la economía local y regional (identificando, sistematizando, evaluando y acompañando proyectos individuales y colectivos), el cual requiere la capacidad de comprender la dinámica local y de realizar las acciones pertinentes para dinamizarlo, ya que éste no está exento de posiciones contrapuestas y conflictos, al existir lógicas e intereses diferentes.

Entendemos que cada territorio (cada localidad) tiene su propia historia institucional, económica y organizativa, que le imprime su identidad y sus particularidades. Así, éste puede convertirse en promotor de su propio desarrollo y eso es posible solo si planifica y promueve, activando su propia dinámica. Las metodologías comúnmente utilizadas para ello, están destinadas a territorios de mayor envergadura y responden a un proceso que muchas veces no se condice con las condiciones y los recursos disponibles en los gobiernos locales y por ello, para implementarlas, se necesita una cantidad elevada de recursos (económicos, temporales, humanos, etc.) que terminan por no ser aprovechados eficientemente, de modo que, lo que finalmente sucede es que por un lado, no logran concretarse las etapas de planificación que se proponen, y si lo logran, los documentos resultantes suelen tener demasiada cantidad de información (expresada en una gran extensión en páginas) y utilizar un vocabulario complejo, lo que dificulta aún más la concreción de lo que se ha planificado.

Creemos que la planificación debe darse como un proceso continuo donde se promueva en los actores, una apertura al entorno con flexibilidad mental y capacidad de análisis. Y para ello, sostenemos que es fundamental propiciar un clima de apertura que promueva la confianza, la participación real y el fomento de la responsabilidad asumida para con otros y con uno mismo.

Es importante evitar inducir esfuerzos de bajo impacto y abocarse a pleno en alentar opciones que mejoren sustancialmente el entramado social y productivo, es decir, el mismo, debe servir para identificar aquellos ejes productivos estratégicos, capaces de generar una verdadera dinámica de desarrollo. Identificarlos no es una tarea sencilla, ello depende mucho de las capacidades de los equipos de planificación así como también de los propios actores participantes.

Muchas iniciativas de planificación estratégica a nivel local, pueden considerarse como grandes fracasos. Vemos que existen casos en los cuales el plan se ha llegado a concretar en un documento luego de un proceso participativo, pero sin embargo no ha habido posterior encolumnamiento de los esfuerzos y por lo tanto, no se ha llegado a la concreción en acciones. El potencial de un trabajo realizado bajo estas ideas y con esta metodología es la realización de preacuerdos para avanzar hacia la concreción de los mismos. Ello implica la generación de un círculo virtuoso en donde las propuestas son absorbidas por los participantes como propias, considerando que ellos mismos serán los beneficiarios y por ende, responsables de llevarlas a cabo. Sin embargo, esto no puede asegurarse, ya que luego viene la tarea de gestión de la agenda, y su éxito depende también

de la capacidades generadas por los impulsores del proceso.

Concebimos que no existe un camino específico, ni una receta única o secreto para encarar el desarrollo territorial. Es por ello que la propuesta, está abierta a la innovación que emerja del propio proceso y pueda ser adaptado por los equipos de planificación junto a los demás actores sociales que trabajan en la diversidad de territorios y contextos.

## Bibliografía

- FERRER Aldo (2010). El futuro de nuestro pasado; la economía argentina en su segundo centenario. 1ª ed. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires. 2010
- IICA. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (2010). Plan de mediano plazo 2010-2014: por una agricultura competitiva y sustentable para las Américas / IICA – San José, C.R. Recuperado el 10 de abril de 2012 de <http://www.iica.int>.
- INTA. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (2010). Documento Base del Área Estratégica: Agroindustria Años 2010 – 2015. Recuperado el 10 de abril de 2012 de <http://inta.gob.ar/documentos/documento-base-del-area-estrategica-agroindustria>.
- LÓPEZ, Silvana Raquel (2004). “Teorías del desarrollo y práctica en la gestión del desarrollo local en la Provincia de Córdoba: reflexiones preliminares. “Sexto Seminario Redmuni”. CD ROM
- MADOERY, Oscar (2000). El proyecto local como alternativa de desarrollo. Recuperado el día 22 de julio de 2013, de [http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/84Madoery\\_Oscar-%20Proyecto%20Pol%C3%ADtico%20Local.pdf](http://www.cedet.edu.ar/Archivos/Bibliotecas/84Madoery_Oscar-%20Proyecto%20Pol%C3%ADtico%20Local.pdf)
- MADOERY, Oscar (2009). Cambio de época y política endógena. Una mirada desde las Ciencias Sociales. Artículo presentado al V Encuentro Internacional de la Red de Desarrollo Económico Territorial y Empleo de América Latina y el Caribe, Argentina, Mayo de 2009.
- OCDE-FAO. 2012. OCDE-FAO Perspectivas de la agricultura: 2012-2021. París, OCDE y Roma, FAO.
- FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 2012. El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2012. Recuperado el 30 de mayo de 2013 de <http://www.fao.org/>.
- ROFMAN, Adriana y VILLAR, Alejandro (coord.) (2006). Desarrollo local, una revisión crítica del debate (1ra. Ed.). Buenos Aires: Espacio Editorial.
- SEGGIARO Y ASOCIADOS (2012). Plan Estratégico Productivo Coronel Dorrego. Documento no publicado, presentado en el mes de Junio de 2012 a la Municipalidad de Coronel Dorrego, Provincia de Buenos Aires, Argentina.
- SEGGIARO, Carlos (2011). Apuntes de clase. Economía Mundial y del Territorio; Licenciatura en Desarrollo Local – Regional, Universidad Nacional de Villa María. Junio de 2011.
- BÖHM, Luis (coord.) Manual de Planificación Estratégica Municipal. Konrad-Adenauer-Stiftung 2007
- DANIEL Arroyo. Políticas sociales municipales y modelos de planificación en la Argentina. En: Burin, David y Heras, Ana Inés (Compiladores). Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana de la globalización. Ediciones Ciccus, 2001.
- DI PIETRO Paolo, Luis José. Hacia un desarrollo integrador y equitativo: una introducción al desarrollo local. En: Burin, David y Heras, Ana Inés (Compiladores). Desarrollo Local. Una respuesta a escala humana de la globalización. Ediciones Ciccus, 2001.

- PÉREZ CAMPANELLI, Emilio. 2010. Notas de Clase. Planificación Estratégica y Toma de decisiones; Licenciatura en Desarrollo Local-Regional del plan de estudio del año 2006. Profesor Lucca Carlos.
- RENAULT Adib, Alberto. Guía para la formulación y gestión de planes de desarrollo rural sostenible: un abordaje participativo con enfoque territorial. Asunción, Paraguay. IICA, 2010.
- GORESTEIN, NAPAL, OLEA (2007). Territorios agrarios y realidades rururbanas. Reflexiones sobre el Desarrollo Rural a partir del caso pampeano bonaerense. Revista "eure", nº100. 2007.
- NOTA DE CLASES, Economía Mundial y del Territorio, Profesor Lic. Carlos Seggiaro, Año 2012.
- NOTA DE CLASES, Planificación estratégica y toma de decisiones, Profesor Ing. Carlos Lucca M.Sc, Año 2011.
- ULLA, Luis y GIOMI, Claudio. (S.F) Colección Liderazgo Social. Guía para Elaboración de Proyectos Sociales. INCIDE



# Ponencias

---

Políticas ambientales y explotación de los recursos

---

# La modernización en movimiento: red de agronegocios en el norte de la provincia de Córdoba

Natalia Astegiano

Departamento de Geografía.FFYH.UNC

Becaria Doctoral CONICET

e-mail: n\_astegiano@hotmail.com

Eje Temático: Desarrollo, territorio y regionalización

## Introducción

En la década de los noventa, se consolida en nuestro país un modelo neoliberal de desarrollo que definió a la producción agrícola en relación a las tendencias globales impulsadas por organismos y empresas internacionales y a las políticas desregulatorias del Estado nacional (Giarraca y Teubal, 2008). Este modelo, denominado *Modelo del Agronegocios*, ha generado un constante avance de la frontera agropecuaria sobre determinadas zonas de nuestro país consideradas “marginales” que tradicionalmente no se dedicaban a la producción de los denominados cultivos “pampeanos” (granos y oleaginosas, principalmente la soja).

Este avance es producido a partir del proceso de modernización agrícola que adapta las formas hegemónicas de la técnica a las realidades de los lugares, con el fin de incorporarlos a los tiempos de la producción mundial. Las transformaciones espaciales vinculadas a los procesos de modernización agrícola precisan la renovación de los denominados sistemas de ingeniería (obras de infraestructura). Los espacios van diferenciándose entonces según la disponibilidad de infraestructura que habilita determinados procesos productivos, la cual dependerá del lugar histórico ocupado dentro de una división territorial del trabajo, de sus formas-contenido heredadas y sus reconfiguraciones de acuerdo a su posición dentro de la división territorial actual. La densificación de infraestructura vinculada a la circulación responde a la necesidad de expansión de la producción de las grandes firmas y de unificación de los mercados (Santos, 2000; Santos y Silveira, 2001).

En la siguiente ponencia analizaremos el papel que la infraestructura tiene en el proceso de modernización agrícola del norte cordobés<sup>1</sup> a partir de una serie de eventos y formas (Santos, 2000; Santos y Silveira, 2001) que permiten la fluidez territorial en la zona bajo estudio. Para ello, abordaremos en primer lugar las obras de infraestructura demandadas, propuestas y realizadas sobre los corredores que permiten la circulación de la producción en ese territorio (mediante el sistema vial y de ferrocarriles). Luego, trabajaremos sobre los principales nodos (acopios, centros de transferencia y puertos) que actúan como articuladores de una red de producción local, nacional y global. Analizaremos entonces las formas en que la red de agronegocios<sup>2</sup> garantiza la circulación

---

1 El presente trabajo forma parte de la investigación desarrollada durante el trabajo final de licenciatura en Geografía, titulado “Visibilización de la Red de Agronegocios en el norte de la Provincia de Córdoba” (Astegiano, 2015), en el cual se desarrolló un estudio integral de la red de agronegocios en la región bajo estudio. El área de estudio seleccionada comprende los departamentos de Río Primero, Colón, Totoral, Ischilín, Sobremonte, Río Seco, Tulumba durante el período de 1995 a 2014.

2 Los procesos de modernización agrícola avanzan hacia el interior de nuestro país, consolidando procesos de

de la producción, bajo la cooperación con otros agentes hegemónicos como son los gobiernos provinciales y nacionales<sup>3</sup>. Cada eje de la infraestructura es abordado según el uso que implica, los usos del territorio que habilita y los agentes que se ven beneficiados con la misma.

### **Redes e infraestructura: condiciones para la fluidez territorial**

Para poder analizar el funcionamiento de la red de agronegocios es fundamental pensar de qué manera se garantiza la circulación de flujos constantes entre los territorios. La fluidez en los mismos responde a las condiciones de circulación presentes y es resultado de la combinación de la presencia de determinadas formas, normas e informaciones universales (Frederico, 2010). Estos elementos están presentes de manera desigual y discontinua en el espacio, pero su interconexión y articulación en formas de redes permiten implementar determinados usos del espacio. Dicha articulación es posible a partir de la difusión de un sistema técnico mundial que es la base de la articulación mundial de los territorios, y que se manifiesta en forma de redes de agentes.

Las disposiciones y los usos que estas redes imprimen dependen de la posición que los lugares que ellas conectan ocupan dentro de la división territorial del trabajo. Es decir, que estas redes forman circuitos espaciales de producción, repartiendo objetos y actividades a los diferentes lugares según el posicionamiento de los mismos dentro del circuito. De esta manera, se crean y refuerzan especializaciones de los lugares constantemente, a partir de la instalación de objetos y también de la configuración territorial pasada de esos lugares.

En el actual proceso de globalización, estas redes cumplen un papel fundamental en tanto que su articulación posibilita una mayor circulación de mercaderías, personas y capitales. De esta manera, las redes han posibilitado a los agentes hegemónicos abaratar costos y expandirse sobre nuevas áreas antes no consideradas como productivas por el gran capital. Estas áreas pueden ser incorporadas a su vez, por los avances técnicos propios del período vinculados a la información y la telecomunicación (Santos, 2000).

Las grandes empresas organizan su producción actual creando y ampliando circuitos espaciales de producción, con el objetivo de ampliar las escalas de circulación de las mercancías. La creciente especialización regional y el aumento de circulación de flujos de todo tipo participan de la consolidación de estos circuitos que abarcan las diversas etapas materiales de producción de un producto, desde el inicio del proceso de producción hasta llegar al consumidor final (Santos 1996; Santos y Silveira 2001). Asegurar la fluidez territorial se convierte entonces en tarea fundamental del período actual (Santos, 2000): asegurar una buena circulación e interconexión con las nuevas áreas productivas y los grandes centros de distribución y consumo forma parte de la estrategia de expansión de estos grandes capitales para poder asegurar la división territorial del trabajo. En el caso de la agricultura, la ampliación de los circuitos espaciales productivos generó flujos mundial-

---

fronts (expansión) y belts (consolidación) agrícolas, es decir, procesos que buscan modificar las relaciones de fuerza dentro de los territorios y viabilizar la fluidez material e inmaterial inherente a la agricultura moderna mediante la extensión de los circuitos productivos agrícolas (Santos, 2000; Frederico, 2010). Estos procesos son motorizados por agentes hegemónicos que son los “encargados” de llevar la modernidad propia del período a aquellos lugares donde sea necesario, y conforman una “red de agronegocios” que articula todas las etapas de la producción de manera asimétrica (Giarraca y Teubal, 2008).

3 Es decir, abordaremos el accionar del Estado como agente clave en la planificación y distribución de la infraestructura. Para ello, reconstruimos las propuestas realizadas sobre esta infraestructura por parte del Estado nacional y provincial en los últimos años, tomando como momentos en la planificación significativos, los Planes Estratégicos Territoriales (PET) de 2008, 2010 y 2011 y provincial del año 2008. A su vez, se analizó el Plan Provincial del Noroeste impulsado en junio de 2014. Estos grandes proyectos estatales se constituyen como grandes lineamientos de planificación sobre los territorios actuales, y como justificación de la política proyectada en materia de infraestructura. A pesar de que los mismos son desarrollados a fines del período de la red seleccionada bajo estudio, se constituyen como un proyecto de consolidación del modelo del Agronegocios.

mente solidarios exigiendo una mayor fluidez y una logística eficiente que logre reunir las nuevas áreas de producción alejadas de los puertos (Frederico, 2010).

Las redes de infraestructura deben ser analizadas entonces, en relación a la posibilidad de uso de los territorios que las mismas habilitan. En este sentido, resulta interesante indagar quiénes son los agentes que reclaman la existencia y se apropian del uso de ellas. Es por ello que consideramos que la distribución de estas redes no puede ser escindida de las relaciones de poder entre los agentes, resultado de un conflicto histórico de intereses, en el cual el Estado y las empresas son los principales intervinientes. Dichas relaciones de poder se entrelazan en un entramado desigual de cooperación y conflicto entre el Estado y privados (Frederico 2010; Santos, 2000). La cooperación entre estos dos agentes, genera una continua “racionalidad del espacio”, la cual posibilita un uso selectivo del territorio mediante determinadas condiciones técnicas y políticas (Santos y Silveira, 2001).

A continuación, desarrollaremos una de las formas mediante las cuales se consolida dicha “racionalidad” propia de la modernidad, la construcción de obras de infraestructura como eje fundamental para la fluidez en las zonas marginales de producción.

### **La producción en movimiento: principales corredores de circulación**

Como mencionamos anteriormente, la infraestructura se constituye en un elemento fundamental para la propagación de ciertas formas productivas y de ciertos sistemas técnicos vinculados a las mismas. A continuación analizaremos las principales obras vinculadas a lo que consideramos los corredores claves para el transporte de la producción en las zonas marginales -como es la del Norte cordobés- alejadas de los puertos: sistema vial y ferrocarriles.

780

#### *1. El sistema vial, eje central para la circulación*

El sistema vial de un país se presenta como uno de los ejes centrales de infraestructura para la circulación de la producción y de la población en general. En las zonas lejanas a los principales puertos de comercialización, las condiciones de circulación de la producción se constituyen como unas de las cuestiones centrales en la ecuación de gastos, principalmente para quienes aquellos que se especializan en la producción de commodities al exterior.

Es necesario tener en cuenta que en las zonas alejadas de los puertos –como es el caso seleccionado- el impacto del flete en la producción es alto. Durante la campaña 2009/2010 el flete representó el 26% de los ingresos brutos de producción de maíz en productores de la zona de Jesús María, específicamente en el caso de la soja, el impacto del flete fue del 12,8% del ingreso bruto para los productores del Norte (Garzón et al, 2011). Por eso es preciso mantener una estructura vial que disminuya todas las problemáticas que puedan llegar a incrementar los precios de traslado de la producción<sup>4</sup>.

En el mapa n°1, podemos observar las inversiones principales llevadas a cabo en infraestructura vial en la zona de estudio. A continuación, analizaremos las tres escalas de intervención estatal que se encargan de los diferentes niveles del sistema vial: rutas nacionales, rutas provinciales y caminos de tierra.

---

4 Según los datos establecidos para las campañas 2011/12 y 2012/13, en la Provincia de Córdoba los cultivos en los que impacta más el precio del flete son el trigo y el maíz, mientras que la soja presenta el menor impacto de este factor en la ecuación de costos ( Fuente: <http://magya.cba.gov.ar/>)



Mapa n°1. Fuente: Elaboración propia.

1. a. *Rutas nacionales: proyecto Autovía RN 9 norte, desde la región al país, del país al continente.*

En relación a las rutas nacionales, el proyecto de mayor importancia en la región es la propuesta de la autovía de la Ruta Nacional 9 Norte. Esta obra es señalada en los PET nacionales y provinciales dentro del modelo actual de territorio como ruta nacional que requiere de inversión, y dentro del modelo deseado de territorio se plantea el proyecto de realización. Dicha propuesta es contextualizada en la importancia de la ciudad de Jesús María como “áreas urbanas alternativas” a la ciudad de Córdoba, y como parte de una zona importante en la producción agropecuaria. En particular, la zona Este de los departamentos de Totoral, Río Seco, Sobremonte y Tulumba principalmente, es reconocida como zona de avance de la frontera agraria. En el marco del Plan Vial n°1 (PET provincial 2008) se propone la construcción de una **autopista “Córdoba-Región Norte y NOA”** en los corredores de las rutas nacionales 9 y 60, que conectaría las localidades de Córdoba, Jesús María, Villa del Totoral, Villa María de Río Seco y Lucio V. Mansilla (PET Córdoba 2008: 64). Dentro de este Plan Vial, se busca aumentar la accesibilidad entre los Centros o Nodos Urbanos y los de Producción, provinciales y regionales (PET Córdoba 2008).

Desde su presentación hasta la actualidad, la propuesta de la autovía/autopista sobre la ruta 9 norte ha sido un tema de disputa entre los diferentes actores sociales de la provincia de Córdoba entre los cuales podemos mencionar la FECOTAC<sup>5</sup>, CEDAC<sup>6</sup>, representantes del Centro Comercial de Jesús María, Sociedad Rural de Jesús María, “productores autoconvocados” del norte de Córdoba, el presidente de la Bolsa de Comercio de Rosario (Fuentes: Bolsa de Comercio de Rosario y La Voz del Interior 20/03/2010).

Sin embargo, hasta la actualidad, la autovía no se ha concretizado salvo un pequeño tramo (entre distribuidor Juárez Celman y la localidad de General Paz llevado a cabo en julio de 2014 por el Gobierno Provincial). Las inversiones realizadas por el Estado nacional en el tramo de la ruta bajo

5 Federación Cordobesa del Transporte Automotor de Carga.

6 Cámara Empresaria del Autotransporte de Cargas de Córdoba.

análisis parecen haber desaparecido a partir del año 2010, luego de la construcción del campamento de control en la localidad de Sinsacate (Vialidad Nacional, licitación pública 156/2010). Dicha obra puede estar relacionada a la necesidad de implementar mayor control por parte del Estado en una zona productiva en crecimiento. Anteriormente, las obras realizadas fueron sobre puntos estratégicos para la circulación de la red, ya sea en uno de los nodos de mayor circulación para la conexión con el Oeste del país (cruce con la RN60), como el recorrido hasta Santiago del Estero y la construcción del puente hacia esta provincia, territorio clave para la expansión de los agentes de la red local (Astegiano, 2015)<sup>7</sup>.

La propuesta de esta autovía debe ser comprendida en un marco de planeamiento de infraestructura más amplio (a nivel nacional). En este sentido, cabe destacar que estos tramos de rutas nacionales vinculados a la propuesta de autopista forman parte de un nuevo corredor bioceánico dentro del país y que conectaría la frontera de la provincia de Catamarca y Chile, con las fronteras hacia el Paraguay, Uruguay y Brasil (PET, 2008). Esto indica la importancia de este corredor no sólo en la región, sino a nivel continental para la circulación de mercaderías entre países. Es decir que la importancia que posee no es sólo para la producción local, sino para la producción y distribución de otras áreas del país.

Asimismo, en mapas e informes de Vialidad Nacional, el tramo de la ruta 9 comprendido desde el inicio en el sur provincial hasta el cruce en el norte con la ruta nacional 60 es considerado como parte de un corredor bioceánico que une el paso de San Francisco (límite con Chile) con el Puerto de Buenos Aires y con los pasos internacionales del Puente Artigas (límite con Uruguay) y Paso de Los Libres (límite con Brasil). Estos pasos se constituyeron como nodos claves en la proyección de una estrategia de comercialización para el Estado nacional desde el año 2003.

Desde el Estado nacional se plantea la necesidad de consolidar la infraestructura vial para crear corredores bioceánicos transversales que mejoren la conectividad interna del país. El objetivo de dichos corredores es alcanzar a todos los núcleos productivos con el objetivo de comercializar más eficientemente los productos con el exterior. En una entrevista realizada a Peirotti<sup>8</sup> explica esto, y destaca entre las principales obras a ser realizadas a corto plazo se menciona la Autovía de la Ruta Nacional N° 9 entre Juárez Celman y el empalme con la ruta nacional N° 60.

Es necesario entender entonces a las rutas nacionales como corredores principales de comercialización de la producción dirigida al mercado externo. La proyección de corredores bioceánicos es realizada con el fin de mejorar la conectividad entre regiones y países para aumentar la circulación de mercaderías por tierra. En este sentido, el paso de San Francisco es considerado como estratégico para la comercialización de productos mineros y agroindustriales del norte argentino con el país de Chile pero también con países del mercado asiático (es uno de los accesos a las rutas al Pacífico). Las RN9 y RN60 forman parte de dicho corredor, y por lo tanto, aquellos que puedan circular su producción en ellas, tienen acceso a un importante corredor<sup>9</sup>.

---

7 Resulta interesante reflexionar sobre el origen de los fondos propuestos para las obras -C.Re.Ma- (sistema de gestión denominado Contratos de Recuperación y Mantenimiento) surge en el marco de la política vial en la cual se ve la necesidad de dar una fuerte participación a la actividad privada. El sistema funciona con financiamiento proveniente del B.I.R.F., y el Estado nacional (Fuente Vialidad Nacional).

8 El Ing. Nelson Guillermo Periotti es el Señor Administrador General de Vialidad Nacional desde el año 2003 a la actualidad.

9 Un dato interesante a tener en cuenta para analizar la proyección de autovías y autopistas y su papel en la circulación, es la aprobación de nuevas modalidades de transporte a nivel nacional que buscan reducir los costes finales de la producción, como es el caso de la aprobación del uso de bitrenes (en el mes de abril 2014). Esta nueva modalidad de camiones podría incrementar hasta un 80% la carga transportada y ahorraría un 70% de combustible, reduciendo el costo del flete, importante para las zonas recientemente incorporadas a estos tipos de producción. Sin embargo, esta exige un reacomodamiento de las condiciones de infraestructura de las rutas actuales y precisa de centros logísticos en la periferia de las principales ciudades ya que no pueden ingresar a las mismas. El actual gobierno provincial apuesta a esta forma de circulación a largo plazo como proyecto conjunto con la habilitación del puerto de Santa Fe, lo que terminaría de conformar una red intermodal de circulación al Mercosur y al mundo en general. (Región Centroinfo, 2014).

### *1. b. Rutas provinciales: entretejiendo localidades, vías alternativas camino al puerto.*

En relación a las rutas provinciales, el PET provincial plantea la necesidad de desarrollar el corredor de la **R.P. 17** hasta el empalme con la R.N. 38, como supuesto corredor “turístico” hacia el oeste provincial. Sin embargo, la ruta 17 resulta la alternativa vial hacia el puerto de Rosario sin tener que atravesar la capital provincial. Esta ruta es mencionada por agentes de la red como una de las principales “cuencas sojeras” de la zona, de donde se extrae gran cantidad de soja. Así lo mencionaba en la entrevista:

*“Para la circulación de la producción al puerto, la ruta 9 y la 17 de Totoral a Cañada de Luque es un corredor súper importante, hay una cuenca sojera muy importante. Todo el departamento Totoral hacia el este y la parte norte de Río Primero es una parte muy importante.”(Encargado AGD Norte Córdoba).*

Asimismo, esta es la única ruta de la zona con la cual la provincia firmó un convenio C.Re.Ma, para su manutención, es decir, en la cual se proyectan obras de mantenimiento constantes y de altos niveles de inversión (Fuente: entrevista a funcionario de Vialidad Provincial). Sobre esta misma ruta, está ubicado también el único control de cargas del área, ubicado en la localidad de La Para (cercana a la conexión con la ruta 10 que conecta con Río Primero, importante zona de producción cerealera y oleaginosa).

Otro corredor importante parece ser la **R.P. 32** (la cual fue pavimentada entre los años 2010 y 2013) y la **R.P. 10** (su continuación) que conectan las localidades del departamento de Río Primero con los del norte de una manera más directa que las rutas nacionales existentes (RN9 y RN19). Como explicaremos más adelante este departamento se destaca por el asentamiento de empresas como AGD que poseen grandes centros de acopio y son las principales comercializadoras y procesadoras. Tal como se plantea en un artículo del diario local La Voz del Interior: *“La ruta 10 es estratégica, porque atraviesa el área de influencia central planteada por los productores, quienes también piden la pavimentación de los 75 kilómetros que separan a Las Arrias de la frontera con Santiago del Estero, y la mejora de los caminos de acceso” (La Voz del Interior 5/8/2005)*. En este sentido, la importancia de este corredor en la conexión con otras áreas de expansión como es el caso de Santiago del Estero, sobre la cual avanzan las inversiones de productores de la región pampeana.

Como podemos ver en el mapa n° 1, las principales inversiones de la región fueron realizadas sobre rutas provinciales internas que tienen conexión con los corredores principales anteriormente mencionados (tal como es el caso de las rutas provinciales 18, 21, 22). La pavimentación en zonas rurales resulta clave para la circulación de lo producido hacia los centros de acopio y los puertos para la exportación, ya que las condiciones climáticas pueden imposibilitar la salida de la producción en el momento necesario (además de generar mayores costos en el flete).

En este sentido, el mantenimiento de los caminos rurales también es un factor clave a tener en cuenta al momento de analizar la infraestructura según los parámetros del modelo de Agronegocios. En particular, en los departamentos de mayor avance en los cuales casi toda la red está compuesta por caminos de tierra.

### *1. c. Caminos rurales: del campo al centro de acopio.*

La pavimentación de caminos rurales es uno de los reclamos principales de los organismos asociativos de los productores y empresarios del Agronegocio. En un informe realizado por el grupo CREA se analiza la realidad nacional de los caminos solicitando una inversión en materia de mantenimiento y pavimentación de los caminos. El informe plantea como

*“...primordial destinar presupuesto para el mantenimiento y crecimiento de la red vial nacional y*

*provinciales, y a la conservación de los caminos rurales por parte de los municipios, para atenuar el impacto de esta limitante de infraestructura que reduce la competitividad de los productos argentinos en el exterior y encarece, innecesariamente, los bienes orientados al mercado interno.” (CREA, 2014).*

A su vez, agentes pertenecientes a la “Mesa de Enlace Agropecuaria” local hicieron públicas reuniones con el Gobernador de la Provincia y ministros de agricultura y de infraestructura donde acordaron una inversión de 38 millones de pesos para la reparación de caminos rurales (Prensa Gobierno de la Provincia de Córdoba, 2014).

En el mapa n° 1 se detallaron las inversiones realizadas sobre caminos rurales, las cuales como podemos observar están ubicadas en los lugares donde la producción de cereales y oleaginosas aumentó en los últimos años (Astegiano, 2015). La definición de cuáles son las obras a ejecutar es siempre una decisión política a pesar que existen modelos de relevamientos de datos sobre necesidades y estados de las rutas y caminos actuales. En este sentido, el jefe del Departamento de Conservación de Pavimento de la Dirección de Vialidad Provincial planteaba que

*“Se puede tener una política de desarrollo, en una zona que el modelo de simulación no muestre eso como prioritaria, pero en la cual se desee desarrollar un polo de desarrollo ... entonces le voy a dar infraestructura vial para que se desarrolle, eso son decisiones políticas. Bueno, acá todo se maneja con decisiones políticas. En este momento hay una decisión política que a través de la Fundación del Banco de Córdoba hay una decisión de implementar un programa de desarrollo, el Plan del Noroeste Cordobés”. (27/10/2014).*

Estas decisiones de inversión en el noroeste son recientes, el entrevistado afirmó que esta zona históricamente no recibía inversiones, ya que la riqueza provincial estuvo y está principalmente en el sur (pampa húmeda) y el oeste provincial (región turística). A su vez, la decisión política de infraestructura constantemente es negociada con agentes locales de los municipios que forman parte de la zona, principalmente con los de Deán Funes, Sarmiento, San Francisco del Chañar, Santa Helena, Sebastián El Cano, Las Arrias, La Posta, Obispo Trejo.

784

Podemos decir entonces, que la conformación y mantenimiento del sistema vial se constituye como uno de los ejes claves en la relación costos beneficios para aquellos agentes que están vinculados a la producción agraria. Principalmente, para agentes vinculados a la red de agronegocios para los cuales el costo del flete hacia los puertos es una variable clave al momento de medir sus tasas de ganancia. La disputa por presupuesto en este sector de la infraestructura se convierte entonces en una disputa por garantizar aquellos sistemas de objetos que garanticen una determinada fluidez en el territorio y permitan un uso particular del mismo.

Sin embargo, en las zonas alejadas de los puertos, la circulación no es garantizada sólo mediante el uso de las rutas con los sistemas de camiones (cuyo precio aumenta constantemente), sino también mediante su combinación con ferrocarriles (cuyo precio es mucho menor).

## *2. Los ferrocarriles como estrategia de circulación*

Los ferrocarriles son un eje clave para el desarrollo de la logística de transporte multimodal en las zonas de avance de la frontera agraria alejadas de los puertos (FREDERICO, 2010). En el caso de nuestro país, la conformación del sistema ferroviario estuvo vinculada desde sus inicios a la exportación de la producción primaria. A continuación analizaremos las características y el papel de este modo de circulación para la producción y comercialización de commodities en la región.

En el área bajo estudio, se encuentran presentes dos ramales importantes: el principal, el tramo del norte del Ferrocarril Belgrano Cargas y el ramal GM65 a cargo de la empresa Nuevo Central Argentino (Ferrocarril General Bartolomé Mitre) ubicado hacia el este.



El ferrocarril Belgrano Cargas se constituye en un corredor articulador de casi todo el noroeste con las localidades de los puertos. Esta línea fue una de las que más sufrió las consecuencias del modelo neoliberal que conllevó la desactivación masiva de ramales<sup>10</sup> (Schweitzer, 2010). En este contexto, en el año 2006 fue declarado por el Estado nacional en estado de emergencia, por lo que se formuló un plan de reactivación de más de 800 km de vías (Schweitzer, 2010). Resulta interesante analizar que estas obras se realizaron en las provincias de expansión de la frontera agropecuaria (Chaco, Santiago del Estero, Salta, Córdoba y Catamarca). En el año 2008, con la nueva Ley de Reordenamiento Ferroviario, se propuso la reestatización del Belgrano con gerenciamiento privado. Dicha reestatización es una estrategia que debe ser comprendida en el marco del IIRSA ya que esta línea forma parte del eje de capricornio propuesto por dicho plan. Su consolidación facilitaría la circulación de la producción de la industria del Sur de Brasil, de la producción agrícola y sojera fundamentalmente, de Paraguay, Argentina y Brasil (Schweitzer, 2010).

En el mes de mayo del año 2013, el gobierno nacional decidió reestatizar la empresa con el fin de mejorar el servicio, aumentar la cantidad de producción transportada y disminuir los costos productivos del interior. Los argumentos de la estatización fueron a su vez el menor costo que tiene el transporte de trenes que el de camiones (entre un 30 y 35%), mientras que se buscaba incrementar la capacidad transportada en un 10% (107 mil toneladas por mes, y para 2015, 300 mil toneladas) (La Nación, 2013).

El Belgrano Cargas tiene su estación principal en la localidad de General Paz, donde el mayor acopiador es la empresa Bunge, principal empresa que utiliza los servicios del tren. La mayoría de las empresas de la zona que recibe acopio para comercialización directa y que no posee silos cercanos a las vías, comercializa luego con Bunge para el traslado de la producción. (Entrevista a acopiador local).

Por otro lado, el Ramal GM65 forma parte de la línea nacional Mitre y une las localidades de Villa de Rosario, Provincia de Córdoba, con Sumampa, Provincia de Santiago del Estero (Ramal GM65). A su vez, esta línea tiene conexión con los puertos de Rosario y Buenos Aires. Con las políticas de privatización de la década de 1990 se vieron interrumpidos los servicios de larga distancia de esta empresa, y el transporte de cargas se entregó a Nuevo Central Argentino que adjudicó la concesión en 1992. Esta empresa es resultado de una asociación de empresas como Aceitera General Deheza, Banco Francés del Río de la Plata, Asociación de Cooperativas Argentinas y Román Marítima.

En el año 2007 el gobierno nacional proclama la obra de reconstrucción sobre del tramo a cargo del grupo empresarial Roggio S.A. El entonces gobernador, Domingo Schiarretti, afirmó que esta reconstrucción permitiría *“consolidar la expansión de la frontera agropecuaria”* (La voz del Interior, 25/01/2007). El tramo a reconstruir abarca 80 kilómetros, entre Río Primero y Sebastián Elcano y se proyecta más adelante que el servicio se preste hasta Sumampa, en Santiago del Estero.

La obra fue resultado de varias gestiones previas de la Provincia, que firmó acuerdos con Nuevo Central Argentino (operador del servicio de cargas del ex Mitre), la entidad agropecuaria Cartez y el gobierno de la nación. El objetivo de las mismas era abaratar los precios del transporte de alrededor de 780 mil has de los departamentos de Río Primero, Tulumba, Sobremonte y Totoral. Según informes presentados por Cartez y la Sociedad Rural de Jesús María la reactivación del tren permitiría reducir los costos de traslado de granos al puerto en un 52 por ciento aproximadamente, según las distancias, y aun considerando el traslado con camión desde el campo al tren. A su vez, se buscaba aumentar la capacidad portante del tren, de 16 tn/eje a 20 tn/eje (Secretaría de Transporte de la Nación 2011).

---

10 Cabe destacar que desde mediados de la década de 1940 el sistema ferroviario se encontró bajo la empresa estatal Ferrocarriles Argentinos, hasta el año 1991 cuando la empresa fue desarticulada y comenzó su proceso de privatización (Decreto 666/89). Una de las principales consecuencias de esta política fue la desaparición masiva de servicios principalmente en el interior del país.

La reconstrucción de este ramal fue pensada para transportar la producción del norte de Córdoba hacia el puerto de Rosario, particularmente al puerto Terminal 6 (propiedad de AGD y Bunge). Dicha obra fue impulsada principalmente por la Sociedad Rural de Jesús María y la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona (Cartez), que llegaron a un acuerdo con la Nación, la Provincia y el NCA (Fuente: GRANAR S.A. 15/8/2009; La voz negocios 16/12/10). Según datos aportados por un agente de la red misma, AGD posee el control de las cargas del ferrocarril mitre en la región (Entrevista a acopiador 4/11/2014).

En este sentido, las obras de mantenimiento y reparación fueron pensadas para responder a las necesidades de quienes producen pero principalmente de quienes controlan la comercialización de los cereales y oleaginosas a lo largo del año. Sobre este punto volveremos más adelante, en el análisis de las redes de acopio y el proyecto de un centro de transferencia de cargas sobre este ramal.

### **Nodos de la circulación:** centros de acopio y puertos

#### *Centros de acopios*

La estacionalidad de los cultivos de granos y oleaginosas, y el cambio en los precios internacionales de los mismos, requiere constantemente de infraestructura que habilite la venta de estos commodities en cualquier momento del año, es decir que precisa de grandes centros de acopio que permitan garantizar la venta de los cereales en el momento en el cual el precio sea más favorable.

Las acopiadoras funcionan como medio de comercialización hacia el exterior y hacia otras empresas procesadoras dentro del mercado interno. Por lo general, las grandes acopiadoras centralizan a su vez, las etapas de industrialización de la materia prima y prestan servicios de almacenamiento a granel, manejan sistemas técnicos más modernizados como silos metálicos, que transformaron las unidades almacenadoras más flexibles en relación al número de células disponibles para la separación de los granos, y las máquinas de aireación y termometría que garantizan una mayor calidad en la conservación de la masa (Frederico, 2010).

Las principales empresas acopiadoras de la región son: Aceitera General Deheza (Colonia Caroya), Bunge (General Paz), PRONOR (Villa del Totoral), Tesan (Jesús María), Los seis hermanos (Colonia Caroya), Treachi (Sinsacate), GYSSA (Sinsacate), MIRU SRL (Jesús María). En su mayoría se encuentran sobre el corredor de la RN 9 Norte, son empresas que actúan a nivel nacional (como AGD y Bunge), y otras que locales que por lo general se dedicaban anteriormente a la ganadería y a la escasa agricultura en la zona (Oscar Peman Semillas, Treachi, Bruno Tesan, Seis Hermanos, MIRU agropecuaria, PRONOR, Agroempresa Colón).

Podemos diferenciar estos agentes entre aquellos que poseen silos y quienes sólo acopian para comercializar directo al puerto. Entre los primeros, encontramos la acopiadora más grande de la región Bunge, AGD, PRONOR, OSCAR PEMAN, Treachi, Agroempresa Colón y Los seis hermanos. Mientras que en el segundo grupo se destacan Bruno Tesson y Miru Agropecuaria, entre otras más pequeñas.

La red de acopiadores se completa con agentes locales, en su mayoría aquellos que luego del boom de la producción de cereales y oleaginosas se reconvirtieron de la ganadería hacia la agricultura. Algunas de estas empresas existían previamente como proveedoras del sector ganadero, o se dedicaban en menor medida a la agricultura e invirtieron allí. Por lo general, combinan provisión de insumos con acopios, producción para exportación, logística y comercialización. Es decir, que no solamente actúan dentro de la red desde una función específica como el acopio, sino que poseen como estrategia comercial la diversificación y la complementación con otros servicios al agro. En

su mayoría, todas se encuentran sobre los principales corredores de la región (ruta provincial 17 y ruta nacional 9 norte), poseen otras sucursales en localidades cercanas y algunas en el resto del país. Casi todas revenden insumos de grandes empresas multinacionales o nacionales (en el caso de semillas y agroquímicos).

Nos parece importante destacar el rol de la empresa Aceitera General Deheza al ser una de las agroindustrias más grandes del país<sup>11</sup> y en la región bajo estudio concentra dos centros de acopio, uno en Colonia Caroya y otro en Río Primero y una oficina comercial en San José de la Dormida. En Colonia Caroya ofrece servicios de acopio oleaginosas (soja), cereales (maíz y sorgo) y trigo. En San José de la Dormida y Colonia Caroya vende agroquímicos (de casi todos los laboratorios) y ofrece asistencia financiera para agroquímicos o como créditos. A su vez, tienen departamentos de agricultura de precisión donde desarrollan tecnologías con sitios agrícolas para adaptar según el tipo de suelo las diferentes tecnologías. La empresa garantiza el servicio de transporte y logística para la venta de la producción y se encarga de transportarla desde el campo al acopio, y de allí al puerto. En el caso de los transportes son administradores del mismo, contratan a empresas y particulares de la zona. La producción es trasladada hasta el centro de acopio de Colonia Caroya o Río Primero (que tiene mayor capacidad de almacenaje) y desde allí se comercializa por el puerto de San Lorenzo, cercano a Rosario. En la planta de Terminal 6, se produce aceite y harina, y biodiesel derivado de esos aceites.

Por otro lado, según lo expresado en las entrevistas a los agentes de la red, Bunge Argentina es la mayor acopiadora de la región y se configura como uno de los agentes claves a nivel nacional e internacional de la red con un gran alcance en las diferentes regiones productoras de cereales y oleaginosas. Está localizada en la localidad de General Paz, que constituye un punto dentro de una red de acopios importante, como afirman en su propia página web “constituye una valorada fortaleza operativa, dado que desestacionaliza cosechas, optimiza recursos y aporta significativas ventajas a los productores agrarios y a la industria”. El complejo de Bunge en Córdoba está localizado en Tancacha, Manfredi y General Paz y la capacidad de almacenamiento del mismo asciende las 500 mil toneladas (Fuente Pág. De Bunge). Comparte el puerto privado Guide con AGD, y a su vez poseen elevadores a nivel nacional en Bahía Blanca y Puerto Quequén. Según lo comentado por agentes de la red, esta empresa no sólo recibe acopio de la mayoría de las empresas locales que no poseen silos propios cerca del tren, sino también de otras provincias como es el caso de la producción proveniente de Santiago del Estero (Entrevista a acopiador empresa Los Seis Hermanos).

#### *Centro de Transferencias de cargas*

Como complementaria a esta red de acopiadores en la zona, existió un proyecto de Centros de Transferencias de Cargas en la localidad de Las Arrias (Tulumba) promovido principalmente por la Sociedad Rural de Jesús María y Cartez. El centro fue construido con el objetivo de traspasar mercadería entre el Ferrocarril Nuevo Central Argentino y los camiones que trasladen la producción agropecuaria. El proyecto fue lanzado a principios de 2004, pero recién en el año 2009 el gobierno provincial lanzó la propuesta oficial. Desde el gobierno invertirían \$1.500.000 y se prometieron obras para dotar de energía eléctrica y gas natural a los terrenos donados por la Sociedad Rural de Jesús María. En palabras del entonces Gobernador Juan Schiaretti (2009):

*“...la Provincia pretende consolidar la expansión de la frontera agropecuaria en esa zona, con lo cual convertirá al norte cordobés en una región productiva permanente (...) para esto se necesita del trabajo de los productores y de obras de infraestructura básica como el agua potable, de allí que se implementó el programa de “Agua para todos”, acceso a una vía férrea, caminos asfaltados y gas natural ya que esto facilita el combustible para industrializar la materia prima. Era necesaria además una línea*

11 Esta empresa procesa acerca de 20 mil tn de semillas diarias y posee capacidad de almacenamiento para 3.300.000 tn en toda su red productiva.

*de alta tensión de energía eléctrica que permita atender la demanda de la población, la necesidad de industrialización y fundamentalmente para poder utilizar el agua que se encuentra bajo el suelo. (...) se ha comenzado a garantizar la infraestructura necesaria para que en los próximos 20 ó 30 años, el norte de Córdoba pueda sumarse a la producción agroalimentaria, que es la base del progreso de nuestra provincia” (Prensa del Gobierno de Córdoba, 16/6/2009, resaltado propio).*

A pesar de que las obras sean propuestas para “la comunidad en general” podemos decir que responderían a las necesidades de este centro de cargas. El centro está pensado para abaratar los costos en la logística y comercialización, en tanto habilitaría otro ramal de tren para la combinación multimodal de la circulación de la producción. Este tipo de inversiones requiere gastos en rutas que garanticen el acceso al mismo y en energía eléctrica. El proyecto es resultado de una concertación público-privada. Como nos comentó David Rubin (CREA Región Centro-Norte)

*“Es un proyecto que está ahí, se consiguió la donación de la tierra, estaba la luz el gas y estaba el camino. Faltaba que los productores pusieran el desvío, el ramal paralelo que se uniera al tren pero eso valía aproximadamente 500.000 dólares y son inversiones grandes 800 m de vía. Se trataba de hacer era conseguir empresas que se entusiasmen y hacer una sociedad público privado. También había que invertir en las plantas de silos.”*

Sin embargo, para el año 2010 dicha obra no estaba ejecutada, y una vez realizadas las obras de mantenimiento del ferrocarril se denuncia en noticias periodísticas la inutilidad del ramal a causa de la falta del centro de transferencias.

#### *Puertos*

El almacenamiento y la logística se complementan con el fin de lograr la fluidez necesaria para hacer circular la producción hacia los puertos de exportación, en este caso, el puerto de Rosario. La infraestructura para dicha circulación entonces, no puede ser analizada sin tener en cuenta la conexión con los puertos que sacan los commodities hacia el exterior.

En este sentido, las principales empresas acopiadoras controlan generalmente el uso de terminales portuarias como ya explicamos en el caso de AGD y Bunge, que cuentan con terminales propias de comercialización al exterior. Sin embargo, el Gobierno provincial adquiere un papel importante en la conexión con los puertos a partir de la inversión reciente de un espacio portuario propio en la ciudad de Santa Fe. El mismo fue concedido por el Ente Administrador del Puerto de Santa Fe (EAPSF), con el fin de potenciar el desarrollo productivo y la competitividad entre ambas provincias y de agilizar inversiones y proyectos realizados por el Estado de Mato Grosso do Sul, para conectar las principales ciudades de Brasil con los diferentes destinos portuarios mediante la Hidrovía Paraná-Paraguay. De esta manera, se busca mejorar la conectividad con Brasil, Paraguay y Bolivia (Córdoba Times, 2014).

De esta manera, la circulación y comercialización no sólo estaría garantizada por un grupo de empresas que consolidan sus estrategias de expansión y de control sobre todas las etapas productivas y las nuevas zonas incorporadas a la producción de commodities, sino también por las estrategias de los gobiernos que refuerzan este perfil productivos de las regiones, implementando y consolidando una determinada división territorial del trabajo en los lugares.

## Consideraciones finales

En esta ponencia nos propusimos hacer un relevamiento de las transformaciones territoriales producidas en el norte de Córdoba en relación a la infraestructura. Los sistemas técnicos hegemónicos avanzan modernizando zonas antes nos incorporadas a las lógicas de producción mundial, gracias a las nuevas posibilidades de uso de los espacios que estas técnicas posibilitan pero también gracias a un sistema de objetos funcionando de manera coordinada que posibilitan, garantizan y consolidan dicha modernización.

Podemos decir que la conformación de las redes de infraestructura ha posibilitado a los agentes hegemónicos abaratar costos y expandirse sobre nuevas áreas antes no consideradas como productivas por el gran capital; debido a la circulación de información, mercaderías y capitales que habilitan. En este sentido, las principales obras realizadas están focalizadas en garantizar el transporte desde los campos a los sistemas de acopio, y del acopio al puerto de Rosario. La inversión en mantenimiento de caminos rurales resulta clave en una región caracterizada por caminos de tierras, así como la reactivación de la modalidad del ferrocarril como forma de transporte, y la propuesta de un proyecto de autovía reclamado por las entidades rurales más importantes de la zona. A su vez, el uso de las vías de ferrocarriles disponibles se encuentra monopolizado por dos grandes empresas: Bunge y AGD.

Las disposiciones y los usos que la red de agentes del agronegocios imprime dependen de la posición que los lugares que ellas conectan ocupan dentro de la división territorial del trabajo. De esta manera, en los campos se producen los commodities; en Sinsacate y Jesús María principalmente se ubican las principales empresas proveedoras de insumos, servicios y maquinaria; y sobre los principales corredores de circulación se ubican las empresas de acopio (RN9 y RP17). La principal acopiadora (Bunge) tiene acceso directo al tren en la localidad de General Paz. Al mismo tiempo, se crean y refuerzan especializaciones de los lugares constantemente, a partir de la instalación de objetos y también de la configuración territorial pasada de esos lugares. La infraestructura conecta zonas de consolidación y avance, con zonas de comercialización al exterior.

Es allí cuando las formas de cooperación y complementariedad actúan sobre el lugar, imponiendo una nueva regulación sobre el uso del espacio. La economía actual necesita de áreas continuas, dotadas de infraestructura colectivas para determinados usos productivos, que en realidad responden a las necesidades de las empresas hegemónicas. De esta manera, se profundiza un uso selectivo del territorio, se genera un control unificado del territorio.

En este caso, las obras son mencionadas por los agentes promotores de las mismas (representantes de los Estados nacionales y provinciales) para mejorar la conectividad y de esta manera la competitividad de las actividades productivas. El criterio de la competitividad como criterio de construcción ya estaría mostrando una selectividad en ese uso. A su vez, cuando analizamos quiénes son los agentes privados que promueven o reclaman la creación o el mejoramiento de estas obras; podemos reconocer quienes presentan interés por las mismas, a quién beneficiarían principalmente.

Sin embargo, es importante destacar que no es sólo mediante las obras de Estado que se produce la modernización, sino que estas obras tienden a consolidar esta modernización ya realizada por el avance de las técnicas en las formas de producción. La configuración territorial es modificada en primera instancia por aquellos miembros de la red que representan a las principales firmas nacionales e internacionales y capitales locales que se reconvierten al sector agrícola a mediados de la década de 1990 y pos 2001. El uso selectivo del territorio se instala una vez de que esas obras de infraestructura son pensadas para intensificar el perfil productivo de commodities agrícolas en estos departamentos del norte de Córdoba.

## Bibliografía

**Astegiano, Natalia** (2015): Visibilización de la red de agronegocios en el norte de la Provincia de Córdoba. Trabajo final de licenciatura en Geografía. FFYH. UNC. Córdoba.

**Frederico, Samuel** (2010): O novo tempo sin Cerrado: Expansão dos frentes Agrícolas e controle do Sistema de Armazenamento de Grãos. Sao Paulo: Annablume, Fapesp.

**Garzón et al** (2012). Estudio de Caracterización de la Actividad Agropecuaria del Norte de la Provincia de Córdoba. Convenio de colaboración técnica entre el IERAL (Instituto de Economía de la Fundación Mediterránea) y técnicos del Centro de Información Técnico Económico y Agropecuario (Citea) de la Sociedad Rural de Jesús María. Córdoba.

**Giarraca, Norma y Teubal, Miguel**. (2008): Del desarrollo agroindustrial a la expansión del “agronegocio”: el caso argentino. En B. Mançano Fernández, Campesinado e agronegócio na América Latina: a questão agrária atual. Sao Paulo: CLACSO. Expressão Popular.

**Santos, Milton** (1996): La metamorfosis del espacio habitado. Barcelona: Oikos-tau.

\_\_\_\_\_ (2000). La naturaleza del espacio: Técnica y Tiempo, Razón y Emoción. España: Ariel.

**Santos, Milton y Silveira, Maria Laura** (2001). O Brasil: território e sociedade no início do século XXI. San Pablo: Editora Record.

**Schweitzer, Mariana** (2010). Los proyectos para el Ferrocarril Belgrano. VIII Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales, Territorio y territorialidades en Movimiento. Buenos Aires: Asociación de Universidades del Grupo Montevideo (AUGM).

## Fuentes

Bolsa de Comercio de Rosario (30/4/2010) El presidente de la BCR resaltó la importancia de trabajar en conjunto para avanzar en obras de infraestructura del país. Comunicado de Prensa.

Córdoba Times (19/7/2014). Córdoba comienza a construir su puerto en Santa Fe.

CREA (15/7/2014). Sólo el 10,6 por ciento de los caminos de la Argentina está pavimentado. Comunicado de prensa n°15.

Día a Día (19/7/2014) Ya tiene un norte la autovía a Jesús María. Diario Día a Día.

Gobierno de la Nación Argentina (2011) Plan Estratégico Territorial: Territorios e Infraestructura.

Gobierno de la Provincia de Córdoba (2008). Plan Estratégico Territorial Provincial.

\_\_\_\_\_ (2009, 16 de junio). El norte cordobés tendrá su centro de transferencia de carga. Gacetilla de Prensa.

\_\_\_\_\_ (2014, 16 de abril). Consorcios camineros: 38 millones para reparación de caminos rurales. Portal de noticias, Min. de Comunicación Pública y Desarrollo Estratégico.

\_\_\_\_\_ (2014, 27 de abril). En mayo comienza la Autovía Ruta9

Norte. Portal de noticias, Ministerio de Comunicación Pública y Desarrollo Estratégico.

GRANAR S.A. (2009, 15 de agosto). El tren refuerza los servicios al puerto. Granar S.A. comercial y financiera, suplementos rurales.

InfoCampo (2014, 11 de octubre). Córdoba: reclaman \$ 500 millones para caminos rurales.

La Voz del Interior (27/04/2014). En mayo comienzan a construir la autovía ruta 9 norte. Regionales.

\_\_\_\_\_ (28/10/2010) Confirman que la autovía Córdoba-Villa del Totoral está en el presupuesto 2011.

\_\_\_\_\_ (20/3/2010) Muchas rutas cordobesas en lista de espera. La Voz del Interior.

\_\_\_\_\_ (25/01/2007). Encargan a Roggio a reconstruir el ramal Río Primero-El Cano. Regionales.

\_\_\_\_\_ (5/8/2005). Proyectan dos centros de cargas de granos en el norte provincial.

Primero Sunchales (23/7/2014). Córdoba construirá una estación de cargas en el puerto de Santa Fe.

Secretaría de Transporte de la Nación (19/8/2011) Randazzo, Florencio: Anuncios sobre el Ferrocarril Belgrano Cargas. Conferencia de prensa del Ministro del Interior y Transporte. Pres. de la Nación.

Vialidad Nacional. Página Web oficial.: <http://www.vialidad.gov.ar/>.

Vialidad Provincial. Página Web oficial: <http://www.cba.gov.ar/reparticion/ministerio-de-infraestructura/secretaria-de-obras-publicas/dir-provincial-de-vialidad>.

# “(Des) bordes de la ciudad. Acerca de la política del habitar en Santa Fe”

Sosa Sállico, María de los Milagros  
FHUC-UNL  
milasosa@hotmail.com

Eje: Viejos y nuevos derechos.

*“Soy de la orilla brava del agua turbia y la correntada  
que baja hermosa por su barrosa profundidad;  
soy un paisano serio, soy gente del remanso Valerio  
que es donde el cielo remonta el vuelo en el Paraná”  
Oración del Remanso – Jorge Fandermole*

## Introducción

En el año 2003 la ribereña ciudad de Santa Fe ( re) vivió un acontecimiento triste y desolador de esta geografía local: sobrevino una inundación, una catástrofe hídrica, un desborde, esta vez del río Salado que superó todas las marcas pensadas y comió con furia y fuerza terraplenes, costa, hogares y sueños de la margen oeste y noroeste de la ciudad (la historia de inundaciones en la ciudad por el río Paraná, río Salado y precipitaciones abundantes pueden contabilizarse desde principios del siglo XX).

La ciudad de Santa Fe se encuentra emplazada en el vértice de la confluencia de los ríos Paraná y Salado, y por lo tanto las posibilidades de su desarrollo territorial están directamente condicionadas por los valles de inundación de estos cursos de agua y por las fluctuaciones de sus crecidas.<sup>1</sup>

Los estudios sobre prevención de desastres han avanzado, progresivamente, hacia la comprensión de los mismos como una crisis de la relación entre las comunidades humanadas y el medio natural en el que se asientan y sobre el cual actúan. En términos conceptuales, una crisis de la relación entre un sistema sociocultural y el sistema natural que le sirve de base.

Esta comprensión deja de lado la idea de que los desastres son impredecibles e inmanejables, y se centra en las condiciones del desarrollo social, económico y territorial que propician que los eventos naturales tengan como consecuencia impactos catastróficos sobre las comunidades. Se apunta a comprender un proceso complejo en el que se vinculan tres factores o conceptos de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. La amenaza es el evento o fenómeno que, potencialmente, puede afectar a un territorio y al grupo humano que lo ocupa. La vulnerabilidad es la fragilidad de ese territorio y del grupo humano a que dicho fenómeno pueda afectarlo, y está originada en factores sociales, tecnológicos, culturales, económicos, políticos, entre otros.

El riesgo, finalmente, remite a la idea de la afectación en términos de las pérdidas o daños que ese grupo humano pueda tener y a su capacidad para dar una respuesta o reponerse de los mismos (llamada “resiliencia”), y resulta de la interacción entre amenaza y vulnerabilidad.<sup>2</sup>

1 Los puntos topográficos más altos de la ciudad se encuentran en cotas IGM 20, mientras que las máximas crecidas registradas de los ríos Paraná y Salado han estado en cotas IGM del orden de 16 a 17 m, según las zonas y considerando las pendientes hidráulicas de los planos de inundación. Una gran superficie de ocupación urbana se encuentra por debajo de estas cotas de inundaciones máximas históricas.

2 López Van Oyen, A; Santiago R. y Valiente D: Reconstruir Santa Fe. Contribución a las Jornadas: “La ciudad



Un sinfín de términos técnicos recorrió el espectro local (las más mencionadas: riesgo hídrico y vulnerabilidad territorial<sup>3</sup>) al igual que la dificultad para lograr asumir responsabilidades por parte de funcionarios y gobernantes que no lograban dar cuenta de explicaciones conjuntas. Sin embargo, una realidad quedó al descubierto: el territorio en acción carecía de un ordenamiento urbano que se ajustará a los requerimientos de nuestra litoraleña geografía. Los determinismos afloraron y brotaron las justificaciones en torno al desconocimiento de lo posible (“*a mí nadie me avisó*”<sup>4</sup>), particularmente en el discursos políticos, encontrando así una tensión permanente entre lo posiblemente hecho y lo no hecho desde la política pública.

Siguiendo a Javier Fedele (2011): “*En el siglo XX, el rol del frente de agua para la composición del plan urbano se convierte en un tema de opiniones opuestas. Por un lado, se demandó su uso para el propósito de infraestructura, con actividades económicas monopolizando las áreas litorales en incompatibilidad con los programas sociales y urbanísticos. Por otro, se promocionó a los sectores costeros como una característica territorial del paisaje, que hacen de la costa un recurso para la estructuración de espacios cívicos de sociabilidad para promover la expansión de una cultura urbana. Ambas demandas y aspiraciones serán procesar en planes urbanos, intentando sistematizar el conflicto y superarlo*”.

La inundación del año 2003 reveló, entre otras cuestiones, que en Santa Fe el territorio desde una mirada de política pública estaba disociado de la política de planificación urbana y que el habitar era solo un concepto del orden de lo verbal.

En torno a estas inquietudes hemos resuelto intentar recuperar la mirada de los actores gubernamentales durante dos períodos de gobierno municipales de distinta conducción partidaria para reconocer las características que la política pública del habitar tiene en cada gestión a fin de resolver interrogantes sobre la coordinación de políticas en el nivel subnacional.

Se presentan a continuación las ideas generales que se persiguen en la construcción de la tesis doctoral.

## 1-Objetivo general y problema de investigación

El **objetivo general** de la investigación busca analizar las implicancias que tienen para la configuración del modelo de política pública subnacional en Santa Fe (Argentina) las tensiones -leídas en clave de diversidad y convergencia - que se desarrollan entre actores gubernamentales durante el diseño e implementación de la política habitacional en la ciudad Santa Fe durante las gestiones municipales que van entre los años 2003-2007 y 2007 – 2011, correspondientes a las intendencias del Partido Justicialista y del Frente Progresista Cívico y Social.

Para comprender esta política debemos profundizar en la dinámica que se conjuga a partir del conocimiento de un conjunto de dimensiones del Estado como son: su estructura organizacional, el modelo de gestión, la racionalidad de los actores y las tradiciones sobre la que se construye de política habitacional en Santa Fe, poniendo especial énfasis en el nivel subnacional de gobierno (Municipio).

---

después de la catástrofe”; FADU-UNL. Santa Fe, 2003.

3 Se puede consultar línea de trabajo desarrollada desde la FICH-UNL a partir de trabajos como el de Hilda Herzer y Hugo Arrillaga en torno a la construcción social del riesgo y el desastre en el aglomerado Santa Fe (2009:7): “*En el enfoque que hemos adoptado del desastre se lo explica como un continuo que incluye la generación de condiciones de riesgo, la emergencia y sus efectos posteriores sobre el territorio, la economía, la sociedad y la política. Partimos de cuatro conceptos fundamentales: amenaza, riesgo, desastre y vulnerabilidad*”

4 <http://tvdoc.com.ar/video/inundacion-2003-frase-polemica-a-mi-nadie-me-aviso/>

Entendemos que es importante dejar en claro que el análisis parte de la gestión municipal sin desconocer por ello las implicancias que el gobierno provincial y el nacional tienen en la política habitacional analizada.

Este conocimiento permitirá abordar la particularidad de la trama de relaciones intergubernamentales en el escenario de política subnacional así como dialogar con corrientes de la teoría de las políticas públicas que han construido herramientas conceptuales con pretensiones explicativas universales, incluso, para América Latina.

El enfoque institucional servirá de marco para el análisis, en tanto permite abordar las cuestiones del cambio y de la persistencia de las instituciones (en este caso las gubernamentales), así como indagar las relaciones entre las instituciones y el comportamiento colectivo. Entenderemos como institución las reglas de juego, formales e informales (lo que incluye convenciones) y los procedimientos estándar operantes que estructuran los comportamientos sociales, políticos y económicos (Peter: 2003).

De este modo mueve a este trabajo el siguiente problema de investigación, presentado en un **doble interrogante**:

- 1) En primer lugar preguntarnos cómo operan en la configuración del modelo de política pública subnacional las tensiones (leídas en clave de diversidad y convergencia) que se originan en la interacción entre actores gubernamentales, y
- 2) En segundo término explicar las implicancias que dichas tensiones tienen en el diseño e implementación de la política pública habitacional durante el período de las gestiones de Ezequiel Martín Balbarrey (PJ) y Mario Barletta 2007-2011 (FPCyS/UCR).

794

El período (2003-2011) en el que se centra esta investigación enmarca experiencias político – partidarias diferentes que no sólo transforman la política pública y el contexto de su aplicación, sino que también repercuten en los marcos conceptuales con los que se analizan. En este sentido el recurso a múltiples herramientas teórico conceptuales provenientes del *Análisis de las Políticas Públicas* nos permiten amalgamar la tarea que nos proponemos: un análisis que centra su atención en la política de hábitat/ vivienda desde la densidad de las tensiones entre los actores políticos que intervinieron en un territorio doblemente vulnerable, por un lado por los conflictos de poder y por el otro por la vulnerabilidad al riesgo hídrico (post inundación del año 2003).

La vulnerabilidad del territorio santafesino y la construcción de su riesgo de inundación en relación con el sistema natural en el que se asienta, es un proceso histórico que se está desarrollando – en el que toman parte, con distintos grados de participación y responsabilidad, todos los sectores de la sociedad, del Estado y de la actividad privada – y hacia el cual es necesario volcar la atención, a fin de reducirlo. En este contexto la planificación de las políticas urbanas, incluidas las de vivienda/ hábitat no permanecen ajenas a este tratamiento (Herzer, 2009).

En este escenario planteado el trabajo recorrerá, además, los siguientes objetivos específicos:

- a) Describir y analizar las tradiciones o modelos de políticas públicas sobre los que se diseña la política subnacional de vivienda;
- b) Explicar las características generales del diseño e implementación de la política de hábitat/ vivienda en la ciudad de Santa Fe, con particular hincapié en las relaciones intergubernamentales (RIG's) y mecanismos de coordinación teniendo en cuenta las divergencias y convergencia suscitadas a partir de 1) los niveles de gobierno involucrados 2) la pertenencia partidaria de los actores políticos y 3) la influencia de la alternancia partidaria en los períodos de gobierno analizados .

c) Analizar la relación entre el contexto de operación de la política pública (b) y la correspondencia con los presupuestos sobre los que se diseña la política de en las instancias de gobierno subnacional (b).

El interrogante- problema y los objetivos específicos antes mencionados pretenden construir el camino para responder las siguientes hipótesis tentativas:

-La concepción teórica desde la que se diseña la política de vivienda en Santa Fe por parte de los actores gubernamentales y para cada período de gobierno (municipal-provincial) incide en las discontinuidades y/o rupturas en la implementación de la política a nivel subnacional.

-Las convergencias planteadas en el modelo de gestión de la política pública de vivienda (modelo de racionalidad limitada) no se corresponden con las tensiones que se manifiestan en el ámbito político de las toma de decisiones.

-En el marco de la política de vivienda santafesina no se han configurado relaciones intergubernamentales lo suficientemente coordinadas/coherentes entre los actores de los distintos niveles gubernamentales como para adaptarse a los cambios producidos a partir de la alternancia gubernamental.

-La descentralización operada desde el nivel provincial y hacia el nivel municipal no garantiza una mejora en los procesos de toma de decisión que involucre la participación de sectores tradicionalmente excluidos o dependientes, o de sectores no gubernamentales vinculados a la política.

## **2-Relevancia del trabajo e identificación de los conceptos de tensión, diversidad y convergencia en el marco del Análisis de Políticas Públicas.**

795

Como indicamos antes, el concepto de tensión e interacción entre actores gubernamentales se plasma en la intergubernamentalidad de las relaciones, por ello la noción de relaciones intergubernamentales (RIGs) colaborará significativamente en el análisis de la configuración del modelo de política pública.

Entre las definiciones más difundidas se encuentra la elaborada por Anderson (Wright, 1988) que refiere a *“un cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas clases y niveles del sistema federal (de los Estados Unidos).*

Este concepto se origina en Estados Unidos durante la década del '30, razón por la cual la definición vertida alude al sistema federal estadounidense. Pero con la llegada del New Deal y desde allí hasta la actualidad, tanto la investigación como la práctica de las RIGs han estado motivadas por la preocupación en la prestación eficaz de servicios públicos a grupos particulares de la sociedad o a toda la ciudadanía, excediendo de esta manera la noción de federalismo.

Las RIGs se han desarrollado y desarrollan de muy diversas formas, y entre sus instrumentos más importantes se cuentan: las relaciones fiscales (o financieras), intergubernamentales, las ayudas financieras y subvenciones de los programas, las regulaciones intergubernamentales, las estructuras gubernamentales subnacionales, las fuerzas políticas y las acciones burocráticas y las comunicaciones gubernamentales (Agranoff, 1997)); obviamente, algunos instrumentos intergubernamentales son predominantes.

Desde sus inicios el concepto ha estado vinculado con las políticas, y por lo tanto, como señala D. Wright (1988), no debe entenderse como un mero sustituto de federalismo, ya que trasciende las relaciones entre nación y estados, así como los aspectos meramente legales y las relaciones jerárquicas, implicando además un enfoque empírico y orientado a los resultados de políticas públicas.

Uno de los rasgos distintivos más importantes de las RIGs que señala D. Wright es que las mismas trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre el nivel nacional y el local, y/o entre las distintas unidades de gobierno local. Es decir, abarca todas las combinaciones de relaciones entre las unidades de gobierno, sea en sistemas federales o unitarios. De todas maneras, el concepto de RIGs trasciende los enfoques constitucional-legales, tiene una orientación no jurídica y contempla una amplia variedad de organizaciones, conductas y pautas que son enriquecedoras para el análisis en este trabajo.

Las RIGs han sido usualmente estudiadas en su dimensión “*vertical*” (relaciones central – local), y particularmente arraigadas al campo de las relaciones financieras. En el núcleo de las políticas de las RIGs están los problemas fiscales; estos constituyen asuntos en los que rápidamente convergen, por lo general con gran fuerza, presiones políticas, económicas e ideológicas; la política, la ideología, la economía y la administración se combinan para colocar a las finanzas en el centro de las RIGs (Wright, 1988:85-86). No obstante, como señala Agranoff si bien la relación fiscal es fundamental, las cuestiones relativas a qué nivel de gobierno se ocupa de la captación de los recursos financieros y de su gasto, cuál realiza el mayor porcentaje de gasto y quien controla las decisiones relativas a la financiación de los programas, resultan básicas en la consideración de la actuación pública (Agranoff, 1997:132 y ss). Importante para ver de dónde sale el gasto para los programas y políticas.

Desde fines de los años noventa las investigaciones sobre los procesos de modernización estatal han otorgado una creciente atención y esfuerzo a los problemas de coordinación del accionar público. La búsqueda de mayores capacidades de coordinación persiguió, primordialmente, alcanzar mayor eficiencia en el uso de los recursos invertidos en programas y políticas públicas (Acuña: 2010). De esta forma, se desarrollaron una serie de experiencias institucionales con el objetivo de reducir los costos de intercambio entre jurisdicciones y organismos, cuya racionalidad y autonomía resultaban en superposiciones, ausencias, tensiones de enfoques (particularmente en aquellos cuyo objeto de estudio eran las políticas subnacionales en América Latina) y competencias intra e inter-burocráticas.

En los últimos veinticinco años, el Análisis de Políticas Públicas se ha consolidado como un área de investigación y producción de teorías dentro de la Ciencia Política; esta subdisciplina, ha recibido el aporte de otras ciencias y se ha convertido en un espacio híbrido, de confluencia de diferentes disciplinas que encuentran en la Ciencia Política, herramientas e instrumentos analíticos que les permiten dar respuesta a las preguntas que hay detrás de gran parte de las investigaciones sobre políticas públicas: ¿cómo se distribuye el poder en las sociedades?, ¿cómo se estructuran las relaciones entre el sector público estatal y los demás sectores sociales?, ¿cómo son las relaciones entre las distintas instancias de gobierno y reparticiones estatales en el diseño y la gestión de políticas?, entre otros.

En este sentido las políticas/programas de acción gubernamentales han buscado generar impactos acordes con los objetivos previstos en su diseño. A pesar de ello, generalmente hay grandes diferencias y discrepancias entre lo proyectado (modelo basado en alguna de las teorías de las políticas públicas) en el diseño de las políticas y lo realmente implementado, situación ésta que obligaría a rediseñar, redirigir y/o reasignar recursos y líneas de intervención para lograr (re)encauzar las distintas políticas de acuerdo a los objetivos planteados al momento del diagnóstico y el diseño. Hace ya más de diez años que desde la literatura sobre políticas públicas se viene sosteniendo la necesidad de adaptar los modelos analíticos a las realidades de los países latinoamericanos y en tal caso desde esta investigación se profundizará en los lineamientos antes mencionados sobre la política de vivienda en la ciudad de Santa Fe tomando como referencia dos períodos de gobierno municipal de distintos signos partidarios.

Dado que las teorías de las políticas públicas han tenido un amplio desarrollo teórico en la Ciencia Política, trabajaremos con los aportes del *Análisis de Políticas Públicas (APP)*. Este enfoque se caracteriza por la posibilidad de identificar actores e instituciones (tanto públicos como privados) que intervienen a lo largo de todo el proceso de una política con el fin de establecer qué tipo de aportes y que grado de participación tiene cada uno de ellos en el proceso, que tareas desempeñaron o le corresponde a cada uno, y analizar cuáles son los principales tipos de interacción que se producen entre ellos (cooperación, subordinación, de conflicto, enfrentamiento, etc.). Busca no solo identificar las distintas fases y los distintos actores, sino también, establecer criterios de análisis para el proceso global y para los distintos momentos de dicho proceso, desde que surgen los problemas o demandas públicas, hasta su evaluación. Varios son los autores que presentaron o trabajaron este enfoque metodológico de estudio de las políticas públicas, dentro de los que cabe destacar a Subirats (1989), Meny y Thoeing (1992) o a los españoles Brugué y Gomá (1998). En consonancia con dichos autores, entenderemos a las políticas públicas como líneas de acción con sentido del sector público.

En las últimas dos décadas del siglo XX comenzaron a surgir enfoques de estudios sobre las políticas públicas que construyeron herramientas metodológicas para abordar estudios empíricos sin apartarse de la lógica del APP (que identifica actores y fases). De este modo podemos mencionar a las relaciones intergubernamentales (RIG's) con los aportes de Wright (1988), Agranoff (1997) y Jacint Jordana (2001) así como el análisis de redes o *policy networks (PN)*, tanto desde la escuela de intermediación de intereses (Marsh y Rhodes, 1992; Smith, 1993) como desde la *governance* (Mayntz, 1993; Scharpf, 1993, 1997), que proponen analizar las políticas públicas a partir de la interacción (y la modalidad de ésta) entre los distintos actores que llevan diseñan, implementan o evalúan una política y que son pertinentes para analizar la coherencia y las tensiones en la política de vivienda en la ciudad de Santa Fe, ejes de discusión en la investigación propuesta.

Al respecto marcamos como aportes centrales del trabajo la construcción y discusión de los conceptos de: coherencia y tensión (diversidad-convergencia) planteados para el análisis de políticas públicas subnacionales en América latina.

**La tensión (o tensiones)**, como unidad conceptual, está definida por:

- a) La diversidad y
- b) La convergencia.

Ambas pueden visualizarse en las relaciones entre los actores gubernamentales en el proceso de diseño e implementación de la política pública.

Por su parte **la diversidad** remite a dos cuestiones: Primero, a la función del actor dentro de la institución y la segunda a la identificación político-partidaria del actor.

El concepto de **convergencia** se construye a partir de la **coherencia y la coordinación** de las políticas públicas que en nuestro trabajo son las de hábitat/ vivienda.

Entendemos por este binomio a la vivienda que se accede a través de planes o programas de políticas estatales (en cualquiera de sus niveles) o bien desde alguna modalidad mixta (estatal-no estatal), como puede ser la ejecutada con la intervención de organizaciones de la sociedad civil; 2) al binomio *vivienda – habitabilidad*, el cual refiere a la calidad de vida y satisfacción de las necesidades principales, aunque no exclusivamente, las de tipo material que ofrece el medio urbano (Jordán, 2003:55, en Lovera 2007). Queda fuera del análisis para este trabajo la modalidad de acceso a la vivienda a través de mecanismos exclusivos del mercado.

Finalmente y siguiendo a Martínez Nogueira (2010) **la coherencia** refiere a los objetivos buscados, por consiguiente, a los resultados e impactos de las políticas y a la capacidad para que éstos sean sinérgicos, acumulables, no contradictorios o mutuamente neutralizadores. Esta coherencia se manifiesta en las razones que gobiernan las intervenciones. Remite a la noción de unidad e integración entre los fines, las estrategias para alcanzarlos y los medios más aptos para ellos. En lo referente a la coordinación, entenderemos: *“al proceso de creación o utilización de reglas de decisión con el que dos o más actores se ocupan de un entorno de trabajo compartido. Comprende reglas, diseños y procedimientos de tareas dirigidos a lograr la complementariedad y/o la agregabilidad intencionada de contribuciones y comportamientos de participantes en arreglos sociales multiactorales (p.20). La coherencia y la coordinación se valen de recursos e instrumentos de gobierno para poder alcanzarlos como por ejemplo: Objetivos de gobierno y de las políticas públicas, estrategias sectoriales y organizacionales, modelos organizaciones y de gestión, presupuesto, entre otros (p.27)”*.

### **3-Algunos lineamientos generales de la política habitacional en Santa Fe durante el período seleccionado.**

En Santa Fe, la política municipal vinculada a la vivienda/hábitat pública no ha permanecido ajena a la problemática de las tensiones entre niveles de gobierno. Desde fines de la década del '90 (del siglo XX) las estrategias de accionar para solucionar el acceso a la vivienda estuvieron ligadas y vinculadas a las decisiones de la Dirección Provincial de la Vivienda del gobierno provincial, caracterizando al espacio local (municipal) como un ámbito de redistribución de la política sin la suficiente autonomía para gestionar y/o diseñar de manera conjunta la política de vivienda. La inundación del año 2003 potenció el espacio de actuación revelando carencias en términos de planificación y ordenamiento del territorio.

798

Durante más de veinte años el FONAVI (Fondo Nacional de la Vivienda) ha sido el modelo “único” de provisión de **vivienda pública** y de política que, de cierta manera, representó el paradigma del Estado Benefactor en el país. Introducido en un contexto relativamente favorable, en el cual era posible un balance entre políticas de apoyo a las empresas y medidas redistributivas, el modelo produjo grandes distorsiones en su aplicación. Desde el punto de vista institucional el FONAVI ha significado un esquema altamente centralizado de gestión.

Con el advenimiento de las políticas de corte neoliberal (década del '90 en Argentina) y en el marco de una situación de emergencia del sistema previsional, que obligó al Estado Nacional (a través del Ministerio de Economía) a suscribir con los Estados provinciales un acuerdo de reasignación de los impuestos coparticipables, (entre los cuales estaba el FONAVI), se puso en marcha la descentralización de la estructura de la vivienda pública (con fuertes conflictos entre el Estado nacional y las provincias, fundamentalmente centrados en el aspecto de los recursos fiscales transferidos de un nivel de gobierno al otro).

La descentralización del FONAVI forma parte del conjunto de programas que comenzaron a instrumentarse desde comienzos de los '90 en el marco del ajuste económico estructural. La aplicación extensiva de medidas de achique presupuestario ha marchado en paralelo con las estrategias de desregulación, privatización y descentralización, todas ellas con efectos importantes en el terreno económico, social e institucional.

Los cambios más importantes que sufrió la Política de Vivienda Pública con el advenimiento del Gobierno Justicialista, durante la presidencia Menem, fueron principalmente:

- ◆ La reestructuración del Banco Hipotecario Nacional (que se transformó primero en Banco mayorista y luego en Sociedad Anónima.) y la promoción de un mercado de títulos

inmobiliarios. Ambos tienden a desarrollar el sector privado, dejando que el mercado atienda a los sectores sociales que tradicionalmente eran atendidos por el sector público y *“que recibían subsidios indirectos vía plazos mayores y tasas menores a los vigentes en el mercado. De este modo se tiende a una progresiva focalización de los beneficiarios de las políticas públicas.”* Oscar Yujnovsky (1984).

- ◆ La reestructuración del Fonavi, en un primer momento, con el cambio del origen de los recursos, luego la descentralización de la administración de los recursos y el establecimiento del Sistema Federal de Vivienda. *“En este caso el cambio de origen de los recursos del Fonavi se inscribe en la búsqueda de la competitividad del sector privado ante la globalización y apertura de la economía, mediante la reducción de los costos laborales de las empresas”* (Martínez de Jiménez, 1995).

La temática del hábitat/vivienda pública integra la agenda de las cuestiones socialmente relevantes, y no debe concebirse como una política social compensatoria, sino integrada con la política económica y las estrategias de desarrollo, y como un fuerte elemento dinamizador de la economía interna.

La visión de ésta política también está ligada a la concepción que subyace de vivienda y de la consideración que se haga de la misma y de su entorno. Al respecto Oscar Yujnovsky (1984;17) dice: *“La adopción del concepto mismo de vivienda depende de una determinada posición que condiciona los enfoques de investigación, sus resultados, las propuestas de política y las acciones emprendidas por los sectores privados o por el Estado en el campo de la vivienda”.*

Para el autor, la vivienda es una configuración de servicios – los servicios habitacionales- que deben dar satisfacción a las necesidades humanas primordiales, pero estas necesidades varían con cada sociedad y grupo social y se definen en el devenir histórico. La producción de servicios habitacionales, así como la política de vivienda, tienen lugar en una sociedad determinada, con una cierta organización social y relaciones de poder. Esta postura, respecto a lo que se considera la vivienda y la política habitacional, combate a aquellas nociones que la restringen a la unidad física individual, o a la unidad edificio-lote de terreno haciendo desaparecer la concepción de la vivienda como hábitat o medio ambiente y las relaciones sociales (y gubernamentales) que se construyen a su alrededor.

Es decir que la vivienda constituye parte de un todo más amplio e integra no sólo aspectos cuantitativos de su construcción (cantidad, tipo de materiales, entre otros), necesarios pero no únicos, sino que además incorpora la dimensión social. Este elemento social está compuesto por el sentido y la significancia que los seres humanos desarrollan en el hogar, en el barrio y en la ciudad. De lo contrario la vivienda solo sería una construcción arquitectónica carente de “vida y sentido social”.

El municipio de Santa Fe puso en marcha, hacia fines de la década del 90 el Instituto Municipal de la Vivienda, cuyas funciones principales según la Ordenanza N° 10.382 deben ser:

- Entender en el diseño, desarrollo y ejecución de políticas, programas y planes de vivienda, priorizando como beneficiarios a aquellos sectores que no puedan acceder a la vivienda por sus propios medios.
- Gestionar programas ante organismos provinciales, nacionales e internacionales que permitan obtener financiación legítima para la implementación de políticas de suelo y vivienda.
- Intensificar los programas de saneamiento, alojamiento, regularización de tenencia y propiedad dirigidos a los sectores y áreas de precariedad de la ciudad.
- Ampliar los recursos disponibles para el financiamiento de viviendas mediante una combinación de inversiones de origen público y privado.

- Promover la erradicación de asentamientos irregulares, en aquellos sectores o áreas que resulten prioritario liberar en función del interés público y que tenga como objetivo su definitiva incorporación al tejido de la ciudad y garanticen reales condiciones de urbanidad.
- Relocalizar a las familias erradicadas en condiciones de organizaciones superiores a la anterior situación de vida.
- Implementar programas destinados a resolver situaciones de emergencia que requieran de acciones de carácter urgente para mitigar desastres naturales, artificiales, eventuales situaciones de anomalía poblacional, inundaciones.
- La política habitacional y de vivienda pública santafesina integra una red de Relaciones Intergubernamentales (Rigs) entre los cuales pueden presentarse instancias de confrontación y/o compatibilización de intereses, propósitos y recursos de acuerdo con los objetivos perseguidos y la distribución de poder en el sistema

Se presenta a continuación dos esquemas de la política teniendo en cuenta el proceso de la Reforma del Estado.

**Tabla N° 1**

<b>Situación Previa a la Reforma del Estado (inicio de la década del 90)</b>	
<b>FONAVI: Esquema altamente centralizado de la Gestión</b>	
<b>Nivel de Gobierno</b>	
<b>Nación- Secretaría de Estado de desarrollo urbano y vivienda</b>	<b>Provincias Dirección Provincial de la Vivienda Santa Fe</b>

**Fuente: Elaboración Propia.**

**Tabla N2**

<b>Situación Pos-descentralización : Años 90 Redefinición de la Gestión Habitacional</b>	
<b>Reestructuración del FONAVI (Cambios)</b>	
<b>Nivel de Gobierno</b>	
<b>CREACION DE SISTEMA FEDERAL DE LA VIVIENDA</b> Fonavi – Organismos Provinciales y la ciudad de Buenos Aires -Consejo Nacional de la Vivienda	<b>Provincias</b> Dirección Provincial de la Vivienda <b>Municipio de Santa Fe</b> Creación del Instituto Municipal de la Vivienda (1998) Secretaría de Planeamiento Urbano (2007) Proyección de la Agencia Santa Fe Hábitat para el año 2011

**Fuente: Elaboración Propia.**



## Bibliografía

- **ACUÑA, Carlos, MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto y REPETTO, Fabián (2010):** *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado. Jefatura de Gabinetes de Ministros de la Nación. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- **AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (1996):** *Las implementación de Políticas. Estudio Introductorio*. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial; México. Gedisa Editorial, Barcelona.
- **B. GUY, PETER (2003):** El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política.
- **CABRERO MENDOZA, E. (2000)** “Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de la Policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes”; en *Revista Gestión y Políticas Públicas*, Vol. IX, núm. 2, México, segundo semestre de 2000.
- **CINGOLANI, Mónica (2002):** “Los mecanismos de coordinación intergubernamental en los escenarios de descentralización”. IV Seminario Nacional de REDMUNI. Articulaciones Interinstitucionales para el desarrollo local. Córdoba 28 y 29 de noviembre. IIAP- IIFAP.
- **CINGOLANI, Mónica y LARDONE, Martín (2006).** *Gobiernos Bajo Presión. Relaciones intergubernamentales y reformas del estado. El caso Córdoba*. Editorial de la Universidad Católica de Córdoba. Córdoba, Argentina.
- **CUENYA, Beatriz (1995):** “Descentralización y política de Vivienda en Argentina”, en *REESTRUCUTURACION DEL ESTADO Y POLÍTICAS DE VIVIENDA EN ARGENTINA*. Centro de Estudios Avanzados. Oficina de Publicaciones del CBC, Universidad de Buenos Aires.
- **EVANS, P. (1992)** “El Estado como Problema y como solución”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 3, nro. 140, pp. 29-62.
- **FEDELE, JAVIER (2011):** *El rio en la ciudad del Plan..* Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- **JONES, Charles O. (1970),** *An introduction to the study of public policy*, Ed. Duxbury Press, USA.
- **LINDBLOM, Charles (1999):** “La Ciencia de Salir de Paso”; publicado en: *Democracia y Sistema de Mercado*. Editado: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C; Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; Fondo de Cultura Económica; México
- **LOVERA, Alberto (2007):** “El trípode de la política de vivienda y hábitat: Política económica, social y ambiental”. *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura*, Vol XIII, N° 2 (jul-dic).
- **LOWI, Theodore J (2000):** “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”; [1962]. Traducido y Publicado en “La Hechura de las Políticas”. Miguel Ángel Porrúa Grupo Editorial; México
- **MAJONE G. (1997)** *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*; Fondo de Cultura Económica, México
- **MARCH, J. G., y J. P. OLSEN (1984):** “The new institutionalism: organizational factors in political life”, en *American Political Science Review*
- **MARSH, David y R. A. W. RHODES (1992):** *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- **MAYNTZ, R. (2001):** “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna”. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 21. Caracas.
- **MEDELLIN TORRES, P. (2006)** “La política y las políticas públicas en regímenes de “obediencias endebles”. Una propuesta para abordar las políticas públicas en América Latina”, en *Política y Políticas Públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Franco.
- **MENY, Y. y THECENIG, J. C. (1992):** *Las Políticas Públicas*. Versión española a cargo de FRANCISCO MORATA. Editorial Ariel, S.A. Barcelona.
- **PARMIGIANI DE BARBARA, Myriam Consuelo (2001).** *Estado, Sociedad y Región. Un*

*análisis Neoinstitucional de la Región Centro de la República Argentina*. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Ciencia, Derecho y Sociedad. Biblioteca Jurídica y social. Universidad Nacional de Córdoba. Argentina.

▪ **PRESSMAN, Jeffrey L. y WILDAVSKY Aaron (1998):** *Implementación: Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Primera edición en español de la tercera en inglés. Fondo de Cultura Económica. México.

▪ **SKOCPOL, T., EVANS P., et. al. (1985):** “Bringing the State back: strategies of analysis in current research”, en: EVANS, RUESSCHEMEYER y SKOCPOL (eds.), Cambridge: Harvard University Press.

▪ **SUBIRATS, J. (1989):** *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Instituto Nacional de Administración pública. Madrid.

▪ **ZURBRIGGEN, C. (2004):** “Las Redes de Políticas públicas: una revisión teórica”.

- (2006) “El Institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas”; en *Revista de Ciencia Política* / Vol. 26 / N° 1 / 2006 / 67 – 83

# Valorización de la naturaleza y procesos socioterritoriales emergentes. el caso de la minería de gran escala en Andalgalá, Catamarca.

Berteza, Jorgelina Beatriz<sup>1</sup>  
Nieto, Silvia Susana<sup>2</sup>

Eje temático: Desarrollo, territorio y regionalización.

## Introducción

La emergencia de nuevas potencias demográficas hegemónicas desde Oriente y el aumento de la demanda de recursos alimenticios, minerales, energéticos a nivel mundial, justifican la profundización de los procesos extractivos, y con ello, la expansión de proyectos mineros de gran escala, producto de la adecuación de los marcos normativos e impositivos que tuvieron por finalidad, facilitar y promover inversiones de capitales extranjeros en un escenario mundial de suba de los precios de los commodities.

En este escenario, la localidad de Andalgalá (Catamarca, Argentina), al igual que muchas otras regiones del país, se constituye a partir de las últimas décadas, en el centro de atención del capital global ligado a la explotación minera a cielo abierto.

Estos procesos ligados a la profundización e intensificación de proyectos mineros, encuentran resistencias por parte de aquellos sujetos sociales que desde sus posiciones estructurales, intentan mantener territorialidades previas y construir sobre ellas nuevas prácticas que trascienden la disputa material por el territorio, involucrando además una lucha por su concepción de territorio como espacio de vida.

A partir de este contexto, el presente trabajo, se propone una aproximación al análisis de los procesos socioterritoriales vinculados a la minería de gran escala en Andalgalá (Catamarca), a partir de la consideración de las diversas formas de valorización de la naturaleza que atraviesan las voces de los sujetos locales en el área de estudio.

Este cruzamiento de visiones que suponen diferentes maneras de concebir la naturaleza, será abordado a la luz de la perspectiva decolonial<sup>3</sup> que aportan los teóricos críticos latinoamericanos y que nos invita a desconstruir los dispositivos económicos, políticos y culturales edificados históricamente desde Europa occidental. Importante también es el abordaje articulado con categorías de la Geografía Crítica pivotando en el territorio y con categorías de la Ecología política.

En lo que respecta al perfil metodológico, el trabajo se plantea desde un diseño cualitativo y se trabajó con fuentes primarias y secundarias, con la intención de captar el la multiplicidad de voces

---

1 Profesora y Licenciada en Geografía. SECyT/ISEA. Universidad Nacional de Córdoba. cokiberteza@gmail.com . D.N.I: 32.189.086. Domicilio: Brouwer de Koning 142. Villa Ascasubi, Córdoba. 03571-15535467.

2 Profesora y Licenciada en Geografía. Docente del Departamento de Geografía de la Universidad Nacional de Córdoba. SECyT/ISEA/UNC. silviniето@gmail.com . D.N.I: 12.612.418

3 Para el análisis de estos procesos, se adoptó la perspectiva decolonial. Desde este planteo, se busca un conocimiento del mundo de "otro" modo (Escobar, 2003), discutir sobre alternativas formas de concebir la realidad y hacer visibles otros universos silenciados por la mirada europea que colonizó el poder, el saber, y el ser (Palermo, 2008). El trabajo además, se realiza siguiendo a teóricos latinoamericanos como Escobar (2003), Palermo (2008), Grosfoguel y Castro Gómez (2007), como todos aquellos académicos e investigadores, que se corren de la mirada eurocentrada para reflexionar desde el Sur (De Sousa Santos, 2009). Se trata de enfoques que se ocupan del subalterno como sujeto constituido desde esa colonialidad que atraviesa también su ser.

que se funden en el sitio de estudio que están atravesadas por procesos que ameritan una lectura decolonial.

Cabe destacar que los avances y discusiones que se presentan, se desarrollaron en el marco de dos proyectos de investigación: PIP CONICET, 2011-2013<sup>4</sup> (concluido); y Proyecto Secyt, FFyH-UNC, 2014-2015<sup>5</sup> (en marcha).

### **Breve presentación del caso: La minería de gran escala en Andalgalá**

La adecuación de los marcos normativos e impositivos que tuvieron lugar a partir de la década del noventa, tuvieron por finalidad facilitar y promover inversiones de capitales extranjeros en un escenario mundial de suba de los precios de los commodities . A partir de allí, la provincia de Catamarca (como muchas otras regiones del país) toma la minería como política de Estado y se incorpora al escenario mundial atrayendo grandes capitales transnacionales.

A partir de este escenario, el emprendimiento Bajo de la Alumbrera se constituye en un caso emblemático en el país, ya que se trata del primer enclave de la minería metalífera transnacional que se explota a cielo abierto y a gran escala. Se presenta de este modo, como la primera obra que aprovechó los cambios introducidos en la legislación minera de 1993 y que la convirtieron en uno de los principales yacimientos de cobre y oro del mundo.

Cabe aclarar que Bajo de la Alumbrera es una mina de oro, cobre y molibdeno que se halla en el departamento de Belén (a 40 km en línea recta de Andalgalá) y funciona desde 1997. Los derechos de exploración y explotación corresponden a Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio (YMAD), una sociedad integrada por representantes del Gobierno de Catamarca (60%), la Universidad Nacional de Tucumán (20%) y el gobierno nacional (20%).

804

A solo 2 km del emprendimiento anterior y en el distrito Farallón Negro, se halla Bajo del Durazno, un yacimiento de cobre y oro. En febrero de 2015 comenzó su producción, utilizando las instalaciones de Bajo de la Alumbrera para su procesamiento. Según información proporcionada por el sitio web de la empresa “en los próximos años se intensificarán las tareas de exploración para profundizar las opciones futuras de incrementar recursos y reservas” (<http://www.alumbrera.com.ar/download/articulos/gacetilla%20inauguraci%C3%B3n%20hospital%20Andalgal%C3%A1.pdf>)

La empresa Minera Alumbrera, es quien actualmente opera los yacimientos mineros Bajo de la Alumbrera y Bajo del Durazno, ubicados ambos en el noroeste provincial.

Por otro lado, Minera Agua Rica es una empresa que está preparando la apertura futura del proyecto Agua Rica, una mina de cobre, molibdeno y oro, cuya puesta en marcha coincide con el cierre de la mina Bajo de la Alumbrera. Dicho emprendimiento se constituye en el marco del IIRSA (Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana) y está avalado por doce países. De acuerdo a su localización geográfica, este depósito de minerales se encuentra ubicado en el extremo sur de la sierra de Aconquija, en la provincia de Catamarca, cuyo pico más alto es el Nevado del Candado. La Mina se halla aproximadamente a 25 kilómetros al Norte de la ciudad de Andalgalá y pertenece al departamento del mismo nombre. La propietaria del 100% de

4 Proyecto de Investigación Plurianual PIP CONICET 2011-2013: Territorial en Ámbitos Periféricos del Capitalismo Global y Estado Nacional. El caso de la mega-minería -en las provincias de Catamarca y Santa Cruz, un estudio comparativo”. Director: del proyecto: Dr. Alejandro Schweitzer. CONICET. Docente-Investigador de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA) Co-directora del proyecto: Dra. Silvia Valiente. Docente-Investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA).

5 Proyecto de investigación Secyt - UNC 2014-2015: “Territorio y valorización de la naturaleza en el Noroeste Argentino”. Directora del proyecto: Dra. Silvia Valiente. Docente-Investigadora de la Universidad Nacional de Córdoba y de la Universidad Nacional de la Patagonia Austral (UNPA).

las acciones de Minera Agua Rica es la empresa canadiense Yamana Gold Inc., cuya sede principal se halla en Toronto ([http://www.aguarica.com.ar/quienes\\_somos/que\\_es\\_agua\\_rica](http://www.aguarica.com.ar/quienes_somos/que_es_agua_rica))

De esta forma, en la provincia de Catamarca, el mega-emprendimiento Bajo de la Alumbra y los proyectos Agua Rica y Bajo del Durazno (junto al resto de los emprendimientos mineros que operan en el lugar) forman parte de un proyecto de territorio que consiste en la inserción de estas áreas en el mercado mundial. Estas regiones, podrían definirse como áreas de acumulación de capital en términos de Harvey, ya que allí se da lugar a la expropiación y despojo de los bienes comunes<sup>6</sup> (Rodríguez Pardo, 2009), entendiendo por despojo “ (...) al proceso por el cual las nuevas definiciones del capital avanzan por sobre las formas previas de desarrollo regional (sean estas de base capitalistas o no) recolonizando territorios y redefiniendo la explotación de sus recursos” (Galafassi, 2011:10).

### **La naturaleza y sus distintas valorizaciones**

La valorización de la naturaleza resulta de la concepción que cada grupo social le otorgan a la naturaleza y se manifiesta en las modalidades de relación que establecen con ella tras el objetivo de cubrir necesidades diversas. Esta relación se manifiesta de diferentes maneras temporal y espacialmente, constituyendo racionalidades tan diversas como contrapuestas que muchas veces generaron y generan fuertes tensiones entre grupos sociales. La ocupación espacial y natural produjo instalaciones en sitios específicos desde los cuales, ciertos grupos sociales se conectó con otros expandiendo sus horizontes espaciales, económicos y culturales en grado y modalidades diversas. Esa complejidad también se dio en las relaciones de poder que se tejieron entre los actores que conformaron y conforman cada grupo aumentando los contrastes y tensiones cuando se contraponen en un territorio.

805

Así a través de la historia social, diacrónica y sincrónicamente, se fueron construyendo otras naturalezas (Santos, 1990) con distintas miradas y concepciones de la relación que establecen los grupos sociales con el medio natural<sup>7</sup>, transformando y originando otras naturalezas, dando lugar a disímiles configuraciones espaciales y diversas formas de entender el territorio cuando consideramos a los sujetos sociales que lo ocupan y sus posiciones en el campo<sup>8</sup> del poder.

En la actualidad encontramos diferentes epistemologías en la valorización que los grupos sociales ponen en práctica en relación a la naturaleza, configurándose el territorio como campo de conflicto. Es posible reconocer una visión dominante que invisibiliza a otras narrativas, con otras concepciones que, vuelven palpables las tensiones y disputas cuando (d)enuncian nuevos procesos socioterritoriales emergentes en la producción de la naturaleza cuya localización epistémica se

---

6 Cabe aclarar que la denominación “bienes comunes” no es exclusiva de Rodríguez Pardo. Alberto Acosta, siguiendo a Silke Helfrich, utiliza dicha noción para referirse a “redes de la vida que nos sustenta. Son el aire, las semillas, el espacio sideral, la diversidad de culturas y el genoma humano”. Es decir, “los bienes comunes, entonces, son los espacios, lo tejido por la sociedad, los artefactos, los eventos y las técnicas culturales que –en sus respectivos límites– son de uso y goce común, como el pozo de un pueblo, el manejo de un espacio como una plaza pública urbana, una receta, un idioma o el saber colectivo compartido en Internet” (Silke Helfrich en Acosta, 2009:141). Al respecto, Fonillo plantea que el apelativo “bienes comunes” es un término amplio (una ruta puede serlo), con poca precisión conceptual (“no existe bien que no sea común”), entre otros cuestionamientos. Para más información véase. Fornillo, B. (2014). ¿Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos?. La importancia de un nombre. Revista Nueva Sociedad, ISSN 0251-3552, 101-117.

7 M. Santos señala “la palabra natural se debe tomar como sinónimo de social, de la misma forma que se pueden asimilar los vocablos naturaleza y espacio” (1990:146).

8 Aquí se emplea la categoría de campo de poder en el sentido bourdiano que hace referencia a las relaciones de dominación, de fuerza y lucha de los agentes sociales.

sitúa en la mercantilización de la naturaleza (Martínez Alier; O'Connors, 1994) que invisibiliza e inferioriza a los sujetos subalternos afectados sus territorialidades<sup>9</sup> (Porto Gonçalves, 2015). En este escenario se encuentra el caso que nos ocupa.

La incursión colonial de la valorización mercantil de la naturaleza se puede apreciar en la siguiente expresión de un técnico<sup>10</sup> (...) *desde los tiempos de la colonización española tuvo la intención<sup>11</sup> de ser un país minero* (...) (Lavandaio, 2008: 1), quién también justifica los cambios experimentados en la reestructuración del estado neoliberal para dar curso la intervención de las empresas multinacionales:

*“Uno de los problemas crónicos de la minería argentina hasta los años 90 había sido la falta de inversión, en especial en explotación. (...) Los cambios producidos en las reglas de juego para promover la inversión consiguieron atraer capitales de las empresa multinacionales que manejan los grandes negocios mineros del mundo (...)”* (Lavandaio, 2008: 50).

Esta lógica está acompañada por una batería de promesas entre las que se encuentra el trabajo y el derrame económico en el área de localización. De este modo captan la adhesión de los sujetos locales quienes confían en sus discursos, acompañados y avalados por los funcionarios del Estado:

*En general se considera que la política minera implementada ha sido exitosa. En efecto, se produjeron grandes inversiones en exploración y en proyectos productivos, con una importante afluencia de capitales desde el exterior, se aumentó la producción y hubo un sustancial incremento de las exportaciones, y se crearon nuevas fuentes de producción y trabajo”* (Lavandaio, 2008:49).

Según Alain Lipietz todas las cuestiones ambientales son también políticas porque las relaciones sociedad naturaleza están mediatizadas por formas de organización social que reposan en dispositivos políticos para asegurar consenso y reproducción. De allí la necesidad de refundar la política como proceso de reflexión democrática y justicia ambiental como ampliación y complementación de los Derechos Humanos y la construcción de ciudadanía de la cual falta ejercicio y práctica.

Está lógica apropiatoria de los elementos de la naturaleza mercantilizada, apela también a dispositivos discursivos sobre el cuidado del medio ambiente como un mecanismo para captar la aprobación de la ciudadanía. La herramienta técnica que prometen para comprometerse con el cuidado del medio ambiente es la “Evaluación del impacto ambiental”:

*Desde el 92 se realizan monitoreos ambientales. Ninguna empresa del mundo debe tener la cantidad de años de monitoreo, de estudios ambientales que tiene Agua Rica. Todos los informes están disponibles. Le consulté si gente de las asambleas consultaba los informes y me dijo nadie viene a consultarlos. Se los invita a que suban a la montaña con ellos, que hagan los monitoreos con ellos, que extraigan muestras y las manden a analizar a donde quieren, pero no lo hacen.* (Notas de campo entrevista a Lili, empleada de la empresa Agua Rica, 29 de octubre de 2014)

Según Gudynas (2003) las reformas neoliberales propician la gestión técnica que impide la discusión política. Mantiene la práctica de votación pero viola otros derechos. Las reformas

---

9 Desde la ecología política, Porto Gonçalves (2001, 2009) ofrece un debate interesante en torno a las nociones de territorio y territorialidad que es adoptado en el presente trabajo. El autor, lejos de concebir el territorio como algo dado por naturaleza, simple escenario de las relaciones sociales, lo define como proceso históricamente dinámico que implica una tríada interdependiente “territorio-territorialidad-territorialización” (Gonçalves, 2009) Desde esta visión, no existe territorio sin territorialidad (y viceversa). El concepto de territorio es así revalorizado pudiendo abrigar múltiples territorialidades. En este sentido, la territorialidad puede ser definida como un proceso de dominación y apropiación (material y simbólica) de un espacio. El autor también incorpora la noción de “territorialidades subalternas” para referirse a aquellas territorialidades “otras” que sustentan modos de vida diferentes a las que la lógica neoliberal tiende a suprimir.

10 Siguiendo a Zulma Palermo, la colonialidad no solo alcanza al poder, sino también al ser y al saber. En este caso la formación profesional también está atravesada por la racionalidad mercantil que incluye a la naturaleza.

11 Nuestro destacado con negrita, pone énfasis en dispositivo discursivo colonial del cual el campo profesional y burocrático se hacen eco.

neoliberales genera cuestiones ambientales que provoca estallidos sociales deteriorando el papel del ciudadano. En América Latina el Estado neoliberal funciona como “estado tapón” con una democracia delegativa en donde las empresas se ocupan de la gestión ambiental, despolitizando el país.

Los dispositivos y tecnología empleada para la extracción de los minerales dan cuenta de una concepción de naturaleza basada en su mercantilización (Martínez Alier; O’Connors, 1994).

Vinculado a lo anterior, la conformación de escuelas técnicas y su ampliación por aumento en la matrícula se puede interpretar que subyace una visión de la naturaleza basada en la extracción de recursos con una fuerte valorización donde prima la apropiación privatista con fines mercantiles, si bien con un enfoque desde abajo dando prioridad a los pequeños productores.

“(…) una cooperativa para que todos los pequeños productores digamos la nutran con su pequeña cantidad de producción de tomate, de membrillo especialmente, y nunca prosperó. (...) Me siento como que la gente, la comunidad estuvo menospreciando esta escuela como que van los chicos de las clases de abajo y más abajo siempre trataba de inculcarle el hecho ese de la valorización de volver a la tierra (...) me permite subsistir, y porque aparte cuidarla (...)”. (Entrevista a docente, Distrito de Huaco, octubre 2014).

Por otro lado, el agua, componente esencial para separar y transportar los minerales, pasa a ser un elemento imprescindible y que se torna en el eje de las tensiones que se sucederán al develarse el incumplimiento de las promesas<sup>12</sup> iniciales. No será el único pero la conflictividad girará alrededor de él:

*“(…) de tomar el agua. Y el agua viene de un tiempo a esta parte, viene con mayor cantidad de sedimentos. Cuando se mueve arriba viene con mayores sedimentos. Se corta el suministro de agua potable (...)”* (Entrevista a habitante de Andalgala, octubre 2012).

807

De este modo se intenta develar la conflictividad que esconde la dominación de este poder simbólico que oculta las territorialidades de los sujetos locales en relación a la valorización de la naturaleza. Para ello se vuelve importante dar curso al locus de enunciación de los sujetos locales que se expresan desde su posicionamiento periférico, aún dentro de la periferia (Valiente, 2012), sin perder de vista que el conocimiento de ellos también es situado. Se procura captar sus reflexividades y racionalidades en disputa, y la consecuente producción de conocimiento sobre las representaciones que ellos tienen del territorio, sus territorialidades y territorializaciones (P. Gonclaves: 2015).

Siguiendo con el análisis de las narrativas de los sujetos locales, ciertas voces ponen énfasis en la consideración de la actividad minera como un recurso privado capaz de beneficiar o perjudicar la economía local de acuerdo al volumen de puestos laborales que genere. Esto puede leerse en el siguiente enunciado: *“La gente que quedó cesante de la mina busca trabajo en la municipalidad”*. Rosa, secretaria municipal. Agosto 2012. El problema de la resistencia a la megaminería, en este caso, se sustenta en la crítica a su incapacidad de ejercer un efecto derrame (Perroux, 1961) y la imposibilidad del recurso privado para mejorar la calidad de vida de la comunidad<sup>13</sup>.

12 Otras promesas que las empresas hicieron se vincularon al equipamiento de diferentes instituciones públicas como escuelas y hospitales. En el último trabajo de campo se pudo observar la construcción de un hospital, sin embargo desde la Asamblea de El Algarrobo advierte: Es mayo de 2015, el sistema de salud de Andalgala está colapsado, sin insumos, sin ambulancias, los empleados del hospital cortan rutas porque no les garantizan los mínimos recursos para brindar el servicio. La plata de Alumbra construye un nuevo hospital pero no puede poner en condiciones el anterior. “LA CAPITAL DE LA GRAN MINERÍA” yace enferma de mentiras, de promesas sin destino, con la certeza de que por acá lo único que crecen son las estadísticas de enfermos de cáncer. <https://es-es.facebook.com/asamblea.elalgarrobo/posts/1682847508610276>.

13 Este argumento oscila entre la consideración de la naturaleza como capital privado y común, que dejan entrever que el recurso minero es del pueblo pero que su explotación por manos privadas debería incrementar las ganancias para la comunidad.

*“Aquí se cuestiona a la empresa porque nos saquean, nos estafan, nos roban, esperá, controlala, fijate las normas, ponele reglas de juego”.* (Carlos, empresario. Agosto 2012).

*“Hoy por hoy los chicos se están yendo a Universidades de La Rioja, Universidades de Catamarca, pudiendo tener las cosas acá porque se supone que nosotros somos ricos. Acá hay pero está muy mal manejado (...). Ingenieros había hecho estudios, no sé cómo habrán hecho los estudios, que dice que esto era el valle más grande que había y que por esa razón del agua traía todos los minerales que había, empezando desde cobre hasta oro y digo a la pucha...este era un pueblo rico (...) cómo puede ser que haya tanta plata aquí y no se genere”.* (María Laura, ama de casa. Octubre 2014).

En ambos discursos precedentes se detecta una clara relación de la naturaleza con la noción de recurso. No se cuestiona el modelo (neo) extractivo sino la incapacidad de los gobiernos para controlar el aprovechamiento del valioso capital natural localizado en el subsuelo de la región. Por otra parte, la idea de **recurso/bien común** de la naturaleza puede interpretarse a partir de las siguientes expresiones:

*“Si esto sigue así, las nuevas generaciones lo van a padecer, por el aire. Si fuera que hay otra fuente de recursos de donde traer agua (...) Y crear fuentes de trabajo, incentivar a los jóvenes, darle valor a la materia prima que uno tiene”.* Carlos, empleado público. Agosto 2012.

*“El río Minas en el estudio de Impacto Ambiental dice: “Tomamos porque es agua ácida”, eso es agua pública, eso lo sabe hasta el canillita que en una propiedad donde vos tenés la naciente y pasa el límite de tu propiedad ya es un bien público ya no es propiedad privada y esto es obvio que es un bien público”.* Roberto, representante asambleario, 2012.

*“Tenemos la única mina del mundo de rodocrosita”.* Abraham, docente. Agosto 2012.

La importancia del patrimonio y su preservación para las próximas generaciones, así como la noción comunitaria a partir de la utilización de verbos conjugados en plural dan cuenta de una visión natural que necesita protección debido al avasallamiento que sufre por el abuso indiscriminado de sus elementos.

La naturaleza como **sujeto de derecho**<sup>14</sup> tiene su correlato en ciertas partes del argumento de un representante de la organización “Vecinos por la Vida”, quien articula la actual resistencia con la realizada por los pueblos originarios para defender su territorio: *“(...) nosotros hemos tenido los principales líderes de los pueblos originarios que resistieron hasta entregar la última gota de sangre. Nosotros lo tenemos en claro, del lado nuestro tenemos que ser igual. (...) nosotros tenemos 500 años de paciencia y hemos perdido a nuestros principales líderes y los tendremos que seguir haciendo. Vea la historia, sepa quién era Felipe Varela, Juan Chelemín, Juan Calchaquí y va a ver que no estamos hablando al pedo. En este sentido, culturalmente lo tenemos muy claro, (...) o nos mata el cáncer o morimos de rodillas”.* (Roberto, representante asambleario. Agosto 2012).

En línea con esta postura pero haciendo alusión al avance de los proyectos comunitarios, las palabras de un ingeniero agrónomo de la localidad, dan un paso hacia *“un desarrollo autogestionado, respetable de la naturaleza”* que resultaría factible de llevar a cabo.

Una interesante interpretación de las consecuencias de la privatización de los recursos comunes puede encontrarse en la visión del Antropólogo Álvarez Candal quien expone que Alumbreira es un paradigma, un momento en la vida de la comunidad, un período que estuvo marcado por promesas de políticos, cumplimiento e incumplimiento de expectativas, progreso y regresión. En el pensamiento de este sujeto, y de muchos otros, puede leerse la noción de derrame propuesta por Perroux (1961).

14 Según Acosta se debería aceptar que la humanidad forma parte indisoluble de la naturaleza, que “todos los seres vivos tengan el mismo valor ontológico” (2011:326), el derecho a su existencia, a un valor por sí misma sin mediar el ser humano. No se trataría del derecho a un ambiente sano, sino que lo excede constituyéndose en un verdadero biocentrismo.



*“Hay movimientos muy pero muy contrarios a las empresas mineras y que se manifiestan en forma muy violenta. Ya están radicalizados esos movimientos. Y eso impide también, repercuten directamente en el crecimiento de esas instituciones (...) Nosotros podríamos crecer por otros lados pero, ahí estamos, expectantes, frenados, quietos en el tiempo, y de la mejor forma y poniéndole la mejor cara”.* Álvarez Candal, Antropólogo, Agosto 2012.

La construcción del sentido de lugar se funda en la concepción que manejan los sujetos de la naturaleza. En este sentido puede construirse un territorio a partir del entrecruzamiento de valoración privada y beneficios comunes, como es el caso presentado por Álvarez Candal en torno a la necesaria remodelación del Museo Antropológico de la localidad y los fondos privados mineros que podrían contribuir a ello si no existiera la ruptura del tejido social. En otras palabras, un conflicto hacia el interior de la comunidad repercute en *“el crecimiento de las instituciones”* y la reconstrucción del capital material y simbólico de la localidad.

En términos generales, los fragmentos de las entrevistas dejan entrever una diversidad en las concepciones de naturaleza manejadas por los sujetos, aunque con preeminencia de aquellos que manifiestan la importancia de la riqueza en recursos del territorio. En pocos casos, principalmente aquellos que forman parte de asambleas ciudadanas, refieren a su lugar como una *“tierra de abundante vida”* (Simbaña en Lang y Mokrani, 2011).

### **A modo de reflexión**

El propósito de este trabajo ha sido aproximarse al análisis de los procesos socioterritoriales vinculados a la minería de gran escala en Andalgalá (Catamarca), a partir de la consideración de las diversas formas de valorización de la naturaleza que atraviesan las voces de los sujetos locales en el área de estudio.

Este acercamiento permitió en primer lugar, la lectura del territorio andalgaleño como lugar en permanente construcción y como espacio de disputa de poder y de sentido, atravesado de territorialidades múltiples y proyectos de territorios antagónicos.

Si bien aún quedan muchas lecturas y análisis por hacer, es posible reconocer, luego del análisis vertido, aquellas voces (principalmente de sujetos asamblearios) que comparten el cuestionamiento de las bases ideológicas del modelo extractivista, y el rechazo a una visión única respecto de la naturaleza y los bienes comunes. A pesar de ello, los discursos de los sujetos revelan que aún en el interior de las asambleas que resisten a la desposesión, se evidencian diferentes maneras de pensar las relaciones entre la sociedad y la naturaleza. Este *“pluriverso”* (Escobar, 2003; Palermo, 2008) de sentidos revela expresiones que oscilan (implícita o explícitamente) entre la consideración de la Naturaleza como capital privado/recurso natural, recurso/bien común o sujeto de derecho.

También se hacen evidentes aquellas narrativas atravesadas por el discurso oficial de las empresas mineras que no cuestiona la herencia colonial ni el avance de los procesos de acumulación y expansión del capital. Desde esta mirada, el proyecto de territorio sostenido por capitales transnacionales y algunos gobiernos, no significaría un problema, en tanto la actividad generaría entre otras posibilidades, derrames económicos en beneficio de la población.

Más aún, esta visión depredadora sobre la naturaleza y el territorio se agudiza en la medida en que el Estado es el principal empleador en los territorios bajo estudio y prácticamente todas las políticas públicas están de alguna manera, al servicio de los grandes capitales.

Finalmente, a lo largo de esta presentación fueron surgiendo nuevos interrogantes y líneas de análisis que quedarán pendientes para próximos trabajos. En primer lugar, al considerar que la delimitación del objeto de estudio realizado ha posibilitado trabajar sólo con un grupo de sujetos, se piensa que es necesario profundizar sobre las verdades construidas por el resto de los grupos afectados, aquellas otras voces que hasta el momento no han tenido lugar de ser escuchadas. Es a partir de este análisis que surge la necesidad de estudiar a los sujetos afectados en estos contextos, recuperando “Otras” miradas y puntos de vistas en torno al lugar; voces que generalmente quedan invisibilizadas por los gobiernos y las empresas extranjeras quienes universalizan una narrativa excluyente desde un locus de enunciación capitalista.

Finalmente, uno de los tantos interrogantes que se abre a partir de este estudio (y cuya respuesta quedará pendiente en una revisión más profunda) es hasta qué punto las ideas expresadas por los entrevistados pueden ser leídas y articuladas a partir de los estudios sobre Ecología política en torno a la lucha por la naturaleza, despojo capitalista, bienes comunes y alternativas emancipatorias; los aportes de la Geografía Crítica; y la lectura de los teóricos críticos latinoamericanos desde el cual se cuestiona el modelo hegemónico de poder y se enfatiza en la posición desventajosa de los sujetos, des-naturalizando y/o develando el actual proceso de acumulación por desposesión.

## Bibliografía

- \*Acosta, A (2009). La maldición de la abundancia. Quito: Abya Yala.
- \*\_\_\_\_\_ (2011). La naturaleza con Derechos: una propuesta de cambio civilizatorio. En Acosta A. & Martínez E. (Comp.) La naturaleza con derechos: de la filosofía a la política. Quito: Abya Yala. ISBN: 978-9978-22-995-8
- \*Alimonda, H. (Coord.).(2011). La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina. Buenos Aires: Clacso.
- \* Atutxa Ordeñana, E. (2013). Bienes comunes: caracterización y aproximación empírica. Universidad del País Vasco, Euskadi, País Vasco.
- \* Cajigas Rotundo, J. (2006). La biocolonialidad del poder Cartografías epistémicas en torno a la abundancia y la escasez. Especialización en Estudios Culturales Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <http://www.ceapedi.com.ar/imagenes/biblioteca/libros/227.pdf> Consultado el 16.07.2015.
- \*Composto, C., Navarro, M. (Comp) (2014). Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina. Bajo Tierra Ediciones. México: Bajo Tierra Ediciones.
- \*Dimitriu, A; Galafassi, G. (2006) . El Plan “B” de los Capitales Mineros. <http://www.herramienta.com.ar/print/revista-herramienta-n-36/el-plan-b-de-los-capitales-mineros> . Consultado el 14.07.2015.
- \*Escobar, A. (2014). Sentipensar con la tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Medellín: Ediciones UNAULA.
- \*\_\_\_\_\_ (2012). ¿Transformaciones y/o transiciones? Post-extractivismo y pluriverso. Revista América Latina en Movimiento, ISSN 1390-1230, 473, 14-17. Recuperado de <http://www.alainet.org/es/active/53567> . Consultado el 15.07.2015.
- \*\_\_\_\_\_ (2003). Mundos y conocimientos de otro modo. Tabula Rasa. ISSN 1794-2489, 1, 51-86. Recuperado de <http://www.unc.edu/~aescobar/text/esp/escobar-tabula-rasa.pdf> . Consultado el 15.07.2015.
- \*Fornillo, B. (2014). ¿Commodities, bienes comunes o recursos estratégicos?. La importancia de un nombre. Revista Nueva Sociedad, ISSN 0251-3552, 101-117.
- \*Gudynas, E. (1999) LOS LIMITES DE LA MENSURABILIDAD DE LA NATURALEZA. Ambiente & Sociedade 2 (3-4): 65-79. Nucleo de Estudos e Pesquisas Ambientais, UNICAMP, Brasil.
- \*\_\_\_\_\_ (2003). Ecología, economía y ética del Desarrollo Sostenible. Quito, Ecuador: Abya Yala. ISBN: 9978-22-350-9
- \*\_\_\_\_\_ (2015) Derechos de la naturaleza. Quito: Tinta Limón.
- \*Harvey D. (2004). El nuevo imperialismo. Madrid: Akal.
- \*Haesbaert, R. (2011) El mito de la desterritorialización: del “fin de los territorios” a la Multiterritorialidad. D.F, México: Siglo XXI. ISBN-13: 978-607-03-0308-1.
- \*Houtart, F. (2011). De los bienes comunes al “Bien común de la humanidad”. Traducción de Gabriel Bernal. Bélgica: Fundación Rosa Luxemburgo.
- \*Lander, E. (Ed.)(2000). La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Buenos Aires: Clacso.
- \*Lang, M. y Mokrani, D. (comp.) (2011). Más allá del desarrollo. Grupo permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo. Quito: Fundación Rosa Luxemburgo/Abya Yala.
- \*Leff, E. (1998) Capítulo 1: la capitalización de la naturaleza y las estrategias fatales del crecimiento insostenible. En: Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder. México: Siglo XXI.
- \*\_\_\_\_\_ (2003). Ecología y capital. Racionalidad ambiental, democracia participativa y desarrollo sustentable. México: Siglo XXI.

- \*Santos, M. (1990) Por una Geografía Nueva. Edit. Espasa Calpe. España.
- \*Lavadio, E. (2008) Conozcamos más sobre Minería. Serie Publicaciones n° 168. Instituto de Geología y Recursos Minerales, SEGEMAR, Buenos Aires.
- \*Machado Aráoz, H. (2011). “El auge de la minería transnacional en América Latina. De la ecología política del Neoliberalismo a la anatomía política del colonialismo”. En Alimonda, H. La naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- \*Martinez Alier, J.; O’Connor, M., (coord.. ). (1994). El mercadeo de la naturaleza. Nacionalismo y ecología química ambiental. Ecología Política. Cuadernos de debate internacional, No. 7. Barcelona. Recuperado de <http://www.ecologiapolitica.info/ep/7.pdf>. Consultado el 09.07.2015.
- \*Palermo, Z. (2008). “El conocimiento “otro” y conocimiento del otro en América Latina”. Revista Estudios digital, I, pp. ISSN 1852-1568. Recuperado de <http://www.revistaestudios.unc.edu.ar/articulos/articulos/palermo.php> Consultado el 15.10.2014.
- \* Perroux, F. (1961) La economía del Siglo XX. Barcelona: Ariel.
- \*Porto Gonçalves, C.W. (2009). Territorialidades y lucha por el territorio en América Latina. Geografías de los movimientos sociales en América Latina. Venezuela: Ediciones IVIC.
- \*Rodríguez Pardo, J. (2009). Vienen por el oro vienen por todo. Las invasiones mineras 500 años después. Buenos Aires: Ciccus Ediciones.
- \*Santos, M. (1990) Por una Geografía Nueva. Edit. Espasa Calpe. España.
- \*Svampa, M. (2012). Consenso de los Commodities y megaminería. Revista América Latina en Movimiento, ISSN 1390-1230, 5-8. Recuperado en <http://alainet.org/active/53571&lang=es> .Consultado el 20.06.2015.
- \*Svampa, M. y Antonelli, M. (Ed.). 2 edición. (2010). Minería transnacional, narrativas del desarrollo y resistencias sociales. Buenos Aires: Biblos.
- \*Valiente, S. (2012). Catamarca periferia de la periferia. Locus de enunciación y la construcción de contextos de periferia .Revista Geograficando. Revista de Estudios Geográficos, 8.
- \*\_\_\_\_\_ (2011). Dinámica socio-económica y territorial de la provincia de Catamarca en la década del 90. Impacto socio-ambiental de Proyectos de Gran Escala (PGE): Bajo de la Alumbreira sobre Santa María. [Tesis doctoral]. La Plata: Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Inédito.

### **Sitios web**

- \*Asamblea El Algarrobo. Extraído desde: <https://es-es.facebook.com/asamblea.elalgarrobo/posts/1682847508610276>. Consultado el 20.07.2015.
- Minera Alumbreira. Extraído desde: <http://www.alumbreira.com.ar/download/articulos/gacetilla%20inauguraci%C3%B3n%20hospital%20Andalgal%C3%A1.pdf> Consultado el 18.08.2015.
- \*Minera Agua Rica. Extraído desde: [http://www.aguarica.com.ar/quienes\\_somos/que\\_es\\_agua\\_rica](http://www.aguarica.com.ar/quienes_somos/que_es_agua_rica) Consultado el 18.08.2015.

# Un enfoque territorial para la gestión de cuencas hídricas. el caso de sierras chicas, Córdoba

**Chiavassa, Sergio**

Deón, Joaquín

Ensabella, Beatriz

Saavedra, Carlos

DG/SECYT/FFYT/UNC<sup>1</sup>

**Eje: Desarrollo, territorio y regionalización**

## Introducción

El territorio que comprende las Sierras Chicas y en particular su vertiente oriental, viene siendo afectado por importantes problemáticas ambientales, que impactando negativamente sobre el sustrato físico biológico han generado efectos distorsivos en los regímenes naturales de las cuencas hídricas. Así, se generan carencias o sobreabundancia de agua, según la alternancia de ciclos húmedos y secos, que es característica de esta zona semiárida y que enfatiza los problemas de abastecimiento de agua segura para las poblaciones, como los desbordes y crecientes, dos problemas con la misma raíz.

La acción humana está directamente ligada a estos procesos, ya que el uso del agua no sólo está determinado por la disponibilidad natural del recurso, sino también, por la organización social que define el acceso al agua, su aprovechamiento, preservación y control.

813

En este marco, se desencadenan en los últimos años, un conjunto de preocupaciones sociales que se refieren al acceso, distribución y uso social del agua en las Sierras Chicas. Las problemáticas están relacionadas sobre todo, con en el proceso de ocupación del territorio en forma desordenada y descontrolada, que ha puesto en evidencia la insustentabilidad de un modelo de crecimiento urbanístico y productivo que librado a la especulación de mercado, ha generado consecuencias gravísimas para el ambiente y, que sumada a los efectos de problemáticas globales, como el cambio climático, han derivado últimamente en tragedias humanas y sociales.

Los supuestos sobre los que trabajamos son: se trata de un problema multidimensional y multiescalar que requiere abordajes interdisciplinarios; los problemas por el agua, derivan de una defectuosa o incompleta gestión de las cuencas hídricas; la gestión sectorizada y privatista del agua es un modelo que debe transformarse en una gestión integral y participativa de las cuencas, incluidas en un ordenamiento territorial efectivo y que involucre a todos los agentes sociales implicados.

Nos planteamos como objetivos de esta comunicación, los siguientes, que servirán para estructurar la ponencia:

- Caracterizar los distintos agentes sociales involucrados en la gestión y el consumo del agua para las localidades y el área de estudio.
- Identificar las lógicas de intervención y el desarrollo de las relaciones entre los agentes.
- Contribuir en la elaboración de lineamientos para el desarrollo de políticas ambientales y de gestión de las cuencas hídricas.

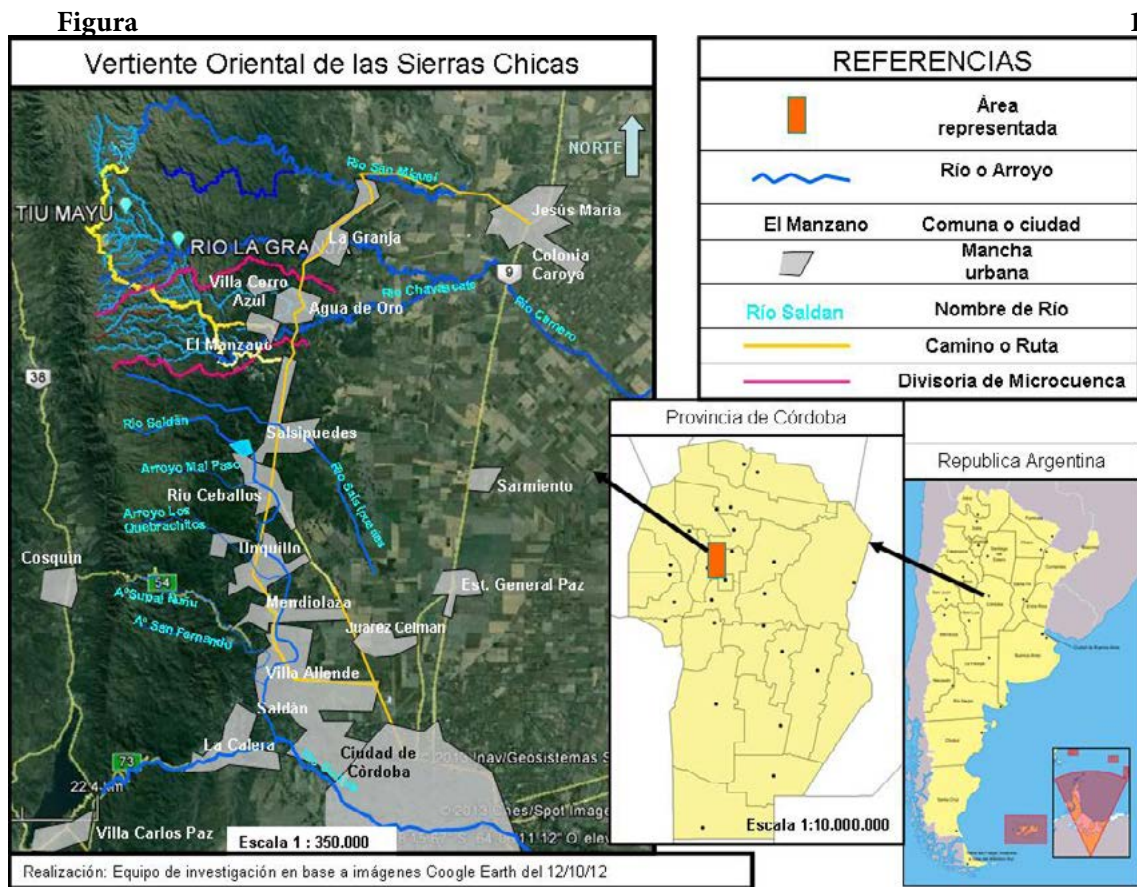
---

<sup>1</sup> Datos de contacto: bettyensabella@gmail.com Domicilio: Adolfo Conte 574. 5016-Córdoba. 351 6362227

Para lograr los objetivos del proyecto, se trabaja desde una metodología cualitativa que centra sus esfuerzos en una intensiva tarea de campo. En este sentido, se realizan entrevistas semiestructuradas a agentes claves; entrevistas en profundidad, observación de campo, observación participante y se elaboran mapas. Asimismo, los integrantes del equipo de investigación, son también participantes, en un caso, del Consejo de Ambiente de Villa Allende y en dos casos, de organizaciones sociales de base local con las cuales se mantiene una estrecha vinculación asistiendo a las reuniones que los mismos convocan o proponiendo talleres conjuntos. Lo que se intenta es construir conocimiento desde la fusión entre lo experiencial y lo académico-formal y de esta manera avanzar en una co-construcción del problema.

### Las Sierras Chicas: una región que crece en forma desordenada

Las cuencas de Sierras Chicas presentan una superficie de captación relativamente pequeña y tienen limitada capacidad de retención lo que ocasiona, de manera cíclica, una baja disponibilidad de agua a la vez que en periodos más lluviosos, desbordes e inundaciones. En los últimos años, se han producido incendios devastadores de pastizales y bosque serrano, sequías prolongadas y dos inundaciones catastróficas en el mes de febrero de 2015. Se trata de un territorio complejo y cambiante, que vincula espacios rurales, urbanos y rururbanos (Ver mapa, figura N° 1).



Los problemas ambientales de la región, se ven agravados por una serie de problemáticas que afectan la natural recarga de las cuencas, como son los recurrentes incendios, la creciente ocupación de espacios en urbanizaciones de distintos niveles (planes de vivienda, loteos abiertos, barrios cerrados, complejos turísticos), la deforestación y las explotaciones dedicadas a actividades extractivas. Estos factores, al limitar la capacidad de almacenamiento del agua y su liberación gradual, introducen cambios que implican la aceleración en el escurrimiento de las aguas superficiales de origen pluvial y producen la alternancia de periodos con escasez de agua y otros con exceso.

Íntimamente relacionado con la ubicación y disposición del agua, el crecimiento poblacional de la vertiente oriental de las Sierras Chicas ha sido el proceso social que más ha generado el desmonte y la impermeabilización del suelo. Décadas de cuencas incendiadas y desmontadas para el avance minero y urbanístico, modificaron el paisaje serrano natural y contribuyeron a la baja disponibilidad de agua (Chiavassa S. et al. 2009, 2012 y 2013) en el suelo y en las tomas de captación de las localidades que se abastecen y abastecían del agua del subsuelo y arroyos serranos.

Entre las décadas de 1960 y 1980 se crean la mayoría de las Cooperativas de agua de la y, producto de la demanda, se proyectan las principales soluciones ingenieriles a la baja disponibilidad de agua en un territorio-cuenca que al año 1980 se abastecía en su totalidad de la propia cuenca en que se encuentra, cada una de sus 11 localidades, que ya contaban con 55.645 habitantes. El crecimiento urbano-demográfico es tal que en la década actual, la región cuenta con más de 146.000 habitantes. Este crecimiento obedece a las dinámicas de nuevos estilos de ruralidad o neorruralidad y a los procesos de periurbanización con la proliferación de urbanizaciones de elite, los countries y barrios cerrados, en zonas urbanizadas del departamento Colón que por su ubicación, contiene varias localidades que forman parte de la Región Metropolitana de Córdoba.

Junto con las urbanizaciones, se produce el desarrollo vial y estos procesos van de la mano de la deforestación en la zona serrana que muestra un incremento exponencial a lo largo del tiempo. Estos procesos, como es bastante conocido, tienen efectos ambientales adversos para las cuencas hídricas como, la disminución del control de erosión, alimentación de acuíferos, mantenimiento de la biodiversidad, entre otros.

El tema del agua, que por lo evidente, supera la noción de cuenca fluvial con sus tradicionales características biofísicas (geológicas, geomorfológicas, hidrológicas) y abarca los modos de apropiación de los cursos fluviales y el uso del agua por los pobladores. Incluye también las luchas y disputas por el agua y las acciones políticas motorizadas para su defensa. Entonces, para comprender este entramado de cuestiones y visiones a distintas escalas sobre las cuencas hídricas, se trabaja las cuencas y microcuencas de la zona de estudio, como territorios donde se espacializan prácticas de agentes concretos.

## La cuenca hídrica como territorio

Para comprender los argumentos que nos llevan a optar por el enfoque territorial en el análisis de los problemas del agua de las Sierras Chicas, comencemos por analizar qué entendemos por territorio en el sentido transformador que le atribuía Soja cuando expresaba: “*nosotros hemos producido nuestros espacios y podemos cambiarlos*”. (Soja, E. 2004).

Para ello partimos de las dimensiones espacial y temporal de la vida social. Y esto nos invita a superar la imagen del espacio como un continente o receptáculo y entender la espacialidad como una compleja dimensión de la vida social (Piazzini, 2006; Soja, 1993, 2004). Estamos acostumbrados a mirar el territorio como un *background*, algo fijo, muerto, natural, que está allí afuera, contenedor. Pero, como decía Soja (2004) “ahora estamos tratando de pensar en un modo más dinámico sobre territorio y políticas y sobre territorio y sociedad, y esta es la perspectiva real. Entonces se trata de alentar un modo de mirar el mundo que se focaliza en la práctica, en esta noción de desarrollo espacial como una fuerza integrada”.

Es que comprender la especialidad de las prácticas sociales, es una tarea muchas veces pendiente para las ciencias sociales. En el territorio hay un encuentro de distintas temporalidades que están presentes y, “coexisten en el espacio” (Harvey, D. 1998) o “el espacio es acumulación desigual de tiempos” (Santos, M. 1996), es “el locus donde diferentes temporalidades conviven” ((Gonçalves, C. W. Porto. 2014).

Siguiendo la línea argumental de Gonçalves Porto (2012) “el territorio es una categoría espesa” que presupone un espacio geográfico que es apropiado y ese proceso de apropiación –territorialización– encierra, incluye, conlleva identidades –territorialidades– que están inscriptas en un proceso y por tanto, son dinámicas y mutables, materializando en cada momento un determinado orden, una determinada configuración territorial. “Estamos lejos de un espacio-sustancia y delante de una tríada relacional territorio-territorialidad-territorialización. La sociedad se territorializa siendo el territorio su condición de existencia material” ((Gonçalves, C. W. Porto. 2012). Es preciso considerar aquí que la geograficidad va más allá de las condiciones naturales. Por supuesto que la naturaleza es parte de la materialidad que constituye el espacio geográfico, pero este es al mismo tiempo material y simbólico.

Para Raffestin (1993), existe una diferencia entre el espacio “realidad material preexistente” y el territorio, que es producto de una acción social. Al apropiarse del espacio, concreta o abstractamente, el sujeto social territorializa el espacio. Al territorializar, él entra en un campo de poder que no es apenas la apropiación física, material (por medio de fronteras jurídico-políticas), sino también inmaterial o simbólica, ya que las representaciones sobre el territorio son, también, instrumentos de poder (Raffestin, 1993:143).

Al incorporar la noción de territorio se refuerza la dimensión de apropiación y control de una porción del espacio por parte de agentes particulares, con posiciones diferenciadas en las relaciones de poder. Esta apropiación o control comprende no solo la dimensión material del espacio sino también la dimensión política (que involucra al tiempo que excede lo meramente institucional) y la simbólica-cultural (Haesbaert, 2004). Para este último, la territorialización “significa crear mediaciones espaciales que nos proporcionan un efectivo poder sobre nuestra reproducción en cuanto grupos sociales (para algunos también en cuanto individuos), poder este que es siempre multiescalar y multidimensional, material e inmaterial, de “dominación” y “apropiación” al mismo tiempo.” (Haesbaert, 2004: 97)

Así, el espacio geográfico “es una condición para la acción; una invitación a la acción” (Santos, 1996: 257). De este modo, considerar la geograficidad es hacer como que la historia se reconcilie con la vida en la materialidad de la relación sociedad-naturaleza. Y así llegamos y le encontramos sentido a la inclusión de la lucha política en el territorio, aspecto sobre el que volvemos más adelante.



Por eso sostenemos que el agua tiene que ser pensada en cuanto territorio, esto es “en cuanto inscripción de la sociedad en la naturaleza, con todas sus contradicciones implicadas en el proceso de apropiación de la naturaleza por mujeres y hombres por medio de las relaciones sociales y de poder.” (Gonçalves, C. W. Porto. 2004).

El territorio se conforma entonces, en zona de disputa, donde los distintos agentes que actúan en él, intentan imponer sus condiciones de poder y sus lógicas de acción guiadas, al decir de Leff (1992), por racionalidades específicas. Estas prácticas sociales, afectan, no sólo a los demás agentes insertos en el espacio, sino al espacio mismo. De esta manera, se producen transformaciones, que asociadas a problemáticas ambientales, plantean conflictos y ponen de manifiesto las tensiones que sufre el territorio.

### **El agua: de recurso a bien natural**

Otra categoría clave sobre la que queremos avanzar en esta línea de trabajo que articula lo ambiental con los movimientos sociales, es considerar el “bien común” o los “bienes comunes de la Naturaleza”, incluida el agua y dejar de considerarla como un “recurso natural”.

Es en esta dirección que las organizaciones sociales de Sierras Chicas avanzan. Impulsan acciones que garanticen, el derecho de acceso al agua a toda persona que habita ese territorio, pensando el agua como un elemento vital y no como un elemento de consumo atado a prácticas mercantilistas y/o a usos suntuosos. “En tanto podemos pensar al agua como un bien o una mercancía, también debemos hacerlo principalmente, como un elemento vital; con un único valor asignable: el de la vida misma” (Deón, J. 2015). Muchas veces nos preguntamos cómo llegamos a la situación actual de despilfarro de bienes naturales a lo largo y ancho del planeta, cómo se ha llegado a que poblaciones enteras no tengan qué comer o agua para beber y son tierras ricas en recursos que se explotan para venderlos a otros lugares alejados, dejándolos sin sus medios de subsistencia. Es cierto que el desarrollo del comercio y del sistema capitalista, orientado a la búsqueda de la máxima obtención y acumulación de ganancias, nos dan las respuestas a algunos de estos interrogantes. Pero creemos también, que nosotros como investigadores de ciencias sociales, debemos hacer emerger estas cuestiones y abrir al debate estas realidades, para contribuir con nuevas miradas sobre los recursos naturales y los medios de subsistencia de regiones enteras del planeta. Sin duda, el colonialismo y el posterior sistema capitalista, son en gran parte causantes de estas desigualdades sociales y disparidades territoriales. Por eso desde posturas decoloniales y desde la mirada de autores provenientes de los más diversos ámbitos del conocimiento es que queremos aportar algunas ideas sobre la naturaleza como bien común y pensar otras maneras de desarrollo.

Las problemáticas derivadas del proceso histórico de apropiación de los componentes de la naturaleza, han derivado en una crisis ambiental global, que moviliza a intelectuales, organizaciones sociales, poblaciones en distintas latitudes del planeta. En el marco del Estado, la lógica del mercado invadió todos los sectores de la vida, exacerbando el individualismo. Se estableció como imperativo ético la concepción del progreso indefinido de la humanidad, sustentado en la concepción de un planeta inagotable y capaz de resolver las contradicciones por la ciencia y la tecnología. El paradigma de la modernidad desembocó en la sobre-explotación de la naturaleza, es decir en la devastación de la fuente de la vida (la madre-tierra). El cuestionamiento de fondo es qué valor asignamos al ambiente, a la naturaleza y sus elementos, al entorno?

Para Eduardo Gudynas (2015) el antropocentrismo prevaleciente en el actual modelo de desarrollo, lleva a controlar y manipular la naturaleza con el objetivo casi único de asegurar el crecimiento

económico. Propone entonces, romper con el antropocentrismo, defendiendo la existencia de valores propios en los seres vivos y en el ambiente<sup>2</sup>. Estos son valores independientes de los intereses y utilidades humanos, son propios de la naturaleza, son intrínsecos e inherentes a los seres vivos y sus ambientes y por lo tanto son independientes de las valoraciones que se hacen basadas en la utilidad comercial de los recursos naturales.

Por su parte, François Houtart, parado desde esta crisis ambiental global, preocupado por el agotamiento de los recursos naturales propone “revisar la orientación de base del vivir colectivo de la humanidad” y elaborar una nueva episteme que incluye, entre otros fundamentos, una nueva relación con la naturaleza y una renovación en la producción de la base material de la vida, física, cultural y espiritual.

“Se trata de vivir bien, de cumplir con el Bien Común de la Humanidad, lo que implica, como primer paso, el respeto de la integridad de la naturaleza, como fuente de vida (la madre-tierra). Su construcción y sus aplicaciones en los fundamentos de la vida colectiva en el planeta, es un proceso. No es solamente de un ejercicio académico, sino (de) una elaboración social, donde el pensamiento tiene un lugar esencial, pero también la experiencia concreta, en particular las luchas sociales, que corresponden cada una a una falla de cumplimiento del Bien Común de la Humanidad y que buscan soluciones”. (Houtart, F. 2011: 21)

Una nueva concepción de las relaciones con la naturaleza, conlleva no aceptar la propiedad privada de los recursos naturales, es decir los minerales, las energías fósiles, las selvas. Se trata de un patrimonio común de la humanidad que no puede ser apropiado por individuos y corporaciones, siguiendo la lógica de la economía de mercado capitalista, es decir en función de intereses privados.

Otro aspecto es el rechazo a la mercantilización de los elementos necesarios a la reproducción de la vida, como el agua y las semillas. Son bienes comunes que deben salir de la lógica de la mercancía y entrar en una perspectiva de gestión común según varias modalidades, que no implican necesariamente la estatización, sino el control colectivo. Privilegiar el valor de uso sobre el valor de cambio significa también redescubrir el territorio. El territorio como espacio de actividad económica, pero también de responsabilidad política y de intercambio cultural donde es posible construir otra racionalidad ambiental. En esta nueva episteme, adquieren protagonismo las acciones colectivas, y el caso de la región de Sierras Chicas no es la excepción. Volviendo a los postulados de Soja (2004) “Lo que está ocurriendo es la aparición de nuevas clases de movimientos territoriales, movimientos socio-espaciales, o movimientos sociales territorializados, que están empezando a ver la necesidad cambiar desde un pensamiento histórico hacia un nuevo pensamiento territorial, donde lo territorial en la escala local está virando hacia lo social, lo político, lo económico, lo cultural, y de alguna manera desarrollando un nuevo nivel de pensamiento que realmente no existía con anterioridad”. Para los grupos sociales de colectividades territoriales, la naturaleza es entendida como un bien común y/o recurso; para el capital global la naturaleza es vista desde la visión que promueve un extractivismo depredador, basado en la permanente acumulación por desposesión, que implica un despojo de los bienes comunes, como un despojo gradual del futuro (Delgado Ramos 2012:3). En este esquema, los grupos sociales de las colectividades territoriales proclaman un pensamiento otro que permite pensar otro territorio por venir, visiones alternativas de/al desarrollo, desatándose consecuentemente la emergencia de nuevos procesos socio-territoriales.

Está claro que la revalorización de los bienes comunes, bajo cualquier forma, constituye un objetivo fundamental para salir de una larga época donde la lógica económica había puesto el acento sobre lo privado y lo individual para promover el desarrollo de las fuerzas productivas y la

---

2 Apoya posturas biocéntricas donde la Naturaleza ocupa un lugar central, la cultura y las sociedades humanas se insertan dentro de la Naturaleza (postura de muchos pueblos indígenas (Gudynas, 2015:62). La Naturaleza separada de la sociedad y dividida en elementos que pueden ser estudiados, dominados, explotados y controlados, es la herencia de la colonialidad europea (Gudynas, 2015: 134).

emancipación de la iniciativa personal hasta eliminar la mayor parte de lo público de sus objetivos. Incluso hemos llegado a la mercantilización de la vida humana y de su reproducción. Esta lógica económica instrumentalizó el campo político, lo que se evidenció durante la crisis financiera de los años 2008 y siguientes con las operaciones de salvación del sistema bancario, sin nacionalizarlo y dejándolo en las manos de los que habían sido al origen de la crisis (a reserva de condenar los delincuentes). Tales políticas desembocaron en medidas estatales de austeridad, haciendo pagar a las poblaciones el peso de la crisis, siguiendo sin embargo las políticas neoliberales.

### **Las organizaciones sociales de Sierras Chicas, hacia una Gestión Participativa**

Varios pensadores latinoamericanos que transitan el continente, hacen emerger las voces de los que luchan desde abajo por sus territorios. Nos referimos entre otros a Arturo Escobar, Eduardo Gudynas, Carlos W. P. Gonçalves, B. M. Fernández<sup>3</sup>, por solo nombrar algunos que desde posturas de-coloniales, defienden los derechos de la naturaleza y apoyan estas luchas que además de ser ambientales, son ante todo, luchas anti-sistémicas que brotan desde abajo, por las injusticias que ha provocado el sistema de explotación colonial/europeo.

La multiplicidad de crisis que se agudizaron los últimos tiempos, son el resultado de la misma lógica de fondo: (1) una concepción del desarrollo ignorando las externalidades (es decir los daños naturales y sociales); (2) la idea de un planeta inagotable; (3) la prioridad dada al valor de cambio sobre el valor de uso y (4) la identificación de la economía con la tasa de ganancia y la acumulación del capital que crea consiguientemente enormes desigualdades económicas y sociales. Aquí rescatamos las palabras de P. Gonzalves “Las luchas extremadamente importantes en nuestra América latina, son luchas territoriales. Dentro de un territorio nacional existen múltiples territorialidades; el concepto de territorio fue desnaturalizado en el momento mismo de la conquista y colonización y sobre todo en la conformación de los estados nacionales. Fue un proceso de disputa por el control del espacio y fue un proceso de despojo para cientos y miles de pueblos, de etnias, de religiones, de lenguas, de naturaleza, de riquezas, de vida”. Dentro de nuestros territorios hay conflictos intensos, y son los movimientos sociales de lucha y de resistencia, los que nos obligan a poner en cuestión, en un intenso debate la relación de los pueblos con la Naturaleza, con los territorios de vida, a la par que debemos también cuestionar el modelo de desarrollo imperante. Justamente son estos movimientos de lucha los que nos proponen pensar otras alternativas al desarrollo (P. Gonçalves, 2014). Este modelo que resultó en un desarrollo espectacular de la riqueza mundial, ha llegando al fin de su función histórica, por su carácter destructor de la naturaleza y por la desigualdad social que ha provocado.

---

3 Varios pensadores provenientes de distintas formaciones académicas, enmarcados en esta nueva episteme, han formado el grupo Modernidad/Colonialidad que viene publicando desde 2005 y a través de la revista “Tábula Rasa” difunden su pensamiento. Para ampliar estos temas, se puede consultar, Alimonda, Héctor (Coord) Ecología política de 2002 y La naturaleza colonizada de 2011. Buenos Aires: CLACSO/CICCUS; Más allá del desarrollo (2011), Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo, Fundación Rosa Luxemburg/Abya Yala. Quito, Ecuador; Más allá del Tercer Mundo. Globalización y Diferencia (2005). Universidad del Cauca, Colombia; Houtart, François (2011) De los bienes comunes al bien común de la humanidad, Fundación Rosa Luxemburgo, Bruselas, Bélgica; Alberto Acosta y Esperanza Martínez (Compiladores) (2014) Desarrollo, postrecimiento y Buen Vivir: Debates e interrogantes Ediciones Abya-Yala. Quito, Ecuador.

Volviendo al caso que nos ocupa, el problema del agua en las Sierras Chicas, ha motorizado a grupos de vecinos desde 2007 y con diversos grados de organización, están llevando adelante importantes reclamos en defensa del agua, para luchar por la accesibilidad y calidad y por los usos del suelo y de los bosques. En definitiva, están poniendo en tensión las formas de apropiación, producción, distribución y gestión de los recursos naturales en cada comunidad y a nivel regional.

En efecto, los colectivos de Sierras Chicas, luchan por mejores condiciones de vida, exigiendo mayor participación en las políticas públicas, desde y en sus territorios. Se colocan así, en la misma línea de los múltiples reclamos que existen en diversas localidades de nuestra América. Y es significativo considerar que el anclaje territorial de las organizaciones sociales tiene mucha importancia para la ampliación de la democratización de nuestras sociedades. En este sentido, en torno al agua, se están construyendo nuevos espacios públicos en el nivel microlocal, a partir de las prácticas de las organizaciones comunitarias. El análisis de organizaciones como los Consejos Comunales y Mesas del Agua, muestra logros, dificultades y contradicciones en los que están insertas sus prácticas comunitarias.

En las Sierras Chicas, organizaciones sociales, instituciones intermedias (como cooperativas) y algunas dependencias públicas municipales, se han unido y organizado en la Coordinadora Ambiental y de Derechos Humanos de las Sierras Chicas<sup>4</sup> y desde el 2012 trabajan para establecer acciones comunes tendientes a un trabajo en red, “como deseo de implementar acciones conjuntas que permitan defender el ambiente de cada comunidad trabajando mancomunadamente las problemáticas ambientales de las Sierras Chicas en pos del desarrollo sustentable” (Ekstein, D. 2012). Intentan otorgarle un sentido al ambiente, rescatando sus valores sociales como prestador de servicios ambientales; se trata de una lucha en común, por los derechos sobre el agua, la tierra, el bosque y la identidad local.

La Coordinadora, realiza una vez al año, “La Cruzada de las Sierras Chicas por la soberanía del agua y la tierra”<sup>5</sup>. El trabajo sobre las reservas hídricas, por ejemplo, es una clara demostración

---

4 Grupo EsCalera (La Calera), Fundación Vertientes de Saldán (Saldán), Grupo Tacku (Villa Allende), Guardianes del Monte (Mendiolaza), Vecinos Autoconvocados (Unquillo), Asociación Civil Los Manantiales (Río Ceballos), CoVeSa (Salsipuedes), Fundación Eco-Barrio San Miguel (Salsipuedes), Coop. De Agua (Agua de Oro), Vecinos del Chavascate en Defensa del Agua, el Ambiente y la Calidad de Vida (Agua de Oro, Villa Cerro Azul), Colectivo Sin Frenos (Villa AniMi), Mesa del Agua de la Granja, Comunidad ContrArte, Grupo Coyuyo.

5 El objetivo central de las sucesivas Cruzadas consiste en dar visibilidad a los conflictos en torno al agua y la tierra que ocurren en cada uno de los territorios en particular, y en toda la región en general, a través de una acción concreta colectiva: una caminata de tres días. Básicamente, el evento consiste en una caminata abierta desde

de que es posible generar una serie de áreas naturales protegidas que, superando los límites político-administrativos de los municipios, permita crear un comité de cuencas de las Sierras Chicas que otorgue seguridad al bosque y proteja las cuencas altas de los ríos y arroyos, ante el avance de la urbanización y de los proyectos de trasvase de cuenca.

Esta lucha en defensa de la tierra, el agua y el bosque, no sólo se presenta a escala local como ya fue dicho. A nivel regional se están dando sucesivas movilizaciones en localidades como Mendiolaza en torno al desmonte para la urbanización denominada “El Terrón”, en Villa Allende respecto de la Reserva Hídrica Recreativa y Natural Villa Allende, en La Granja respecto del acueducto Tiu Mayú-La Cumbre, en La Calera respecto de la “Reserva Bamba”<sup>6</sup>, en Saldán por la “Reserva Hídrica Saldán Inchín”, por nombrar algunas.

Luchas emblemáticas a nivel nacional como la resistencia a la minería a cielo abierto, las movilizaciones y debates en torno a la sanción de la ley de protección de bosques nativos o la ley de glaciares, la oposición a nuevas instalaciones de rellenos sanitarios en la metrópolis de Buenos Aires, las demandas de los vecinos afectados por la contaminación con agroquímicos (los “pueblos fumigados”) son la cara mas visible de otras tantas manifestaciones que expresan una creciente conflictividad en relación al acceso, la disponibilidad, la apropiación, la distribución y la gestión de los recursos naturales. Estas expresiones, que han ganado la calle y se manifiestan en el espacio público, abren debates en torno a los supuestos beneficios del desarrollo en términos de impacto ambiental en el mediano y largo plazo y de afectación al territorio. (Merlinsky, G. 2013:40)

Se trata de organizaciones socioterritoriales “ambientalistas”, cuyo accionar se carga de sentido más allá de los límites políticos de cada jurisdicción. Las movilizaciones de estos pueblos “crea sentido al borde del abismo” (Castoriadis, 2004), es decir que se trata de una frontera social, que nos permite hablar de “esta” sociedad y no de otra y es una frontera cargada de significados. Así, se rompe con la noción territorial asociada a lo político-administrativo, es decir, a lo estatal-nacional. Las organizaciones manifiestan discursivamente su frontera de sentido en torno a la cuenca del río, como espacio donde converge y se genera el agua y donde se encuentra el ambiente con el que se identifican. Esto se contrapone a la delimitación llevada a cabo por los municipios y comunas, en tanto unidades territoriales administrativas, se circunscriben meramente al territorio en el cual prestan servicios,

---

Ascochinga-La Granja hasta La Calera, atravesando las localidades de Agua de Oro, Salsipuedes, Río Ceballos, Unquillo, Mendiolaza, Villa Allende y Saldán pasando una bandera como posta simbólica de lucha colectiva. En cada localidad, además, se llevan a cabo intervenciones culturales, artísticas, musicales, mesas y charlas informativas, talleres, etc.

<sup>6</sup> La Reserva Natural de la Defensa “La Calera” fue declarada en 2010, en los campos Militares del Tercer Cuerpo de Ejército, gracias a la iniciativa del Grupo EsCalera y el Aula Abierta de Montaña, dos colectivos que lucharon incansablemente tras este objetivo.

cobran impuestos o encuentran a sus votantes a la hora de las elecciones.

### **A modo de cierre, ¿es posible una gestión social sustentable del agua en las Sierras Chicas?**

Los conflictos y tensiones analizados y las propuestas de soluciones a través de actores claves, dan cuenta de la necesidad de un abordaje territorial para pensar la gestión del agua.

La perspectiva territorial acá trabajada, permite dar cuenta de prácticas sociales territorializadas más allá de los límites de las cuencas hídricas y de la jurisdicción que abarca cada uno de los gobiernos locales. Se trata de un problema de carácter regional, que necesariamente debe articularse con decisiones tomadas en otros espacios políticos. Sobrepassa las dimensiones ambientales, para abarcar dimensiones sociales y políticas, y en tal sentido, su abordaje debería enfocarse hacia esa dirección.

Adscribimos entonces, a la necesidad de profundizar el debate hacia una Gestión Social del Agua, tal como la vienen trabajando los científicos sociales. Desde estos enfoques, se sostiene que, “a pesar de la acumulación de conocimiento científico y del desarrollo de tecnologías crecientemente sofisticadas para el control y manipulación eficientes de los recursos hídricos, nuestra capacidad y voluntad para implementar sistemas de gobierno y gestión del agua que nos permitan cumplir simultáneamente con las metas de sustentabilidad ecológica, viabilidad económica, legitimidad democrática y justicia social asumidas formalmente por la comunidad internacional siguen siendo cuestionables” (Castro, 2010). Esta perspectiva requiere de un trabajo participativo de las comunidades y articulado a nivel local-regional, (Ostrom, 1990; Scholz y Stiftel, 2005; Lebel et al, 2006; Chiavassa et al, 2011; Berardo et al, 2012), pero también la creación de ámbitos formales de discusión que sean a la vez estables y sirvan como foros donde se discuten posturas y se consensúan decisiones, lo cual contribuye a la generación de confianza entre los actores y al establecimiento de relaciones cooperativas sostenidas en el tiempo. Avanzar hacia el tratamiento integral del problema, en especial, la adopción de estrategias concretas que otorguen centralidad a las dimensiones socio-económica y política de la gestión del agua.

Pensar las problemáticas ambientales, la resolución de conflictos y las soluciones técnicas para las distintas problemáticas, en un marco territorial y en forma participativa posiblemente sea una estrategia de valor, no sólo para aquellos agentes sociales que motorizan desde esa dimensión los conflictos, sino para otros agentes como los gobiernos locales, y en consonancia con la comunidad, propender a la búsqueda de soluciones consensuadas.

## Bibliografía

BERARDO, Ramiro; MEYER, Marcos y OLIVIER, Tomás. 2012. "Integrated Water Management in Argentina: Adaptive Governance in a Context of Institutional Fragmentation." (En prensa en International Journal of Water Governance).

CASTRO GÓMEZ, S y GROSFOGUEL, R –editores- (2007). El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global. Universidad Central – IESCO, Pontificia Universidad Javeriana – Instituto Pensar y Siglo del Hombre Editores.

CASTRO, Esteban. 2010. "Los aspectos sociales en la gestión del agua. Hacia una comprensión integral del problema". En: Revista Hydria, Año 6, N° 28, abril 2010. Ediciones Proxar, Buenos Aires.

CASTRO, José Esteban. "Gobernabilidad y luchas por el agua". Entrevista, Cardinalis, N° 2, 1° semestre, UNC. 2014.  
<http://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/7388/8476>

CHIAVASSA S., SAAL G., ENSABELLA, B. 2011. "Problemáticas del agua en las Sierras Chicas de Córdoba. Prácticas Productivas y Agentes Sociales Involucrados". Ponencia VII Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Noviembre. Facultad de Ciencias Económicas. UBA. Buenos Aires.

CHIAVASSA, Sergio; ENSABELLA, Beatriz; SAAVEDRA, Carlos; DEON Joaquín. "Dinámica social y territorial en relación a problemáticas del uso del agua. Estudio a nivel de cuencas en la vertiente oriental de las Sierras Chicas". Cardinalis, N° 1, UNC. 2013. <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/cardi/article/view/7065>

DELGADO RAMOS, Gian *América Latina: extractivismo, fronteras ecológicas y geopolítica de los recursos*, en Revista América Latina en Movimiento: Extractivismo, contradicciones y conflictividad N° 473. Marzo de 2012. Año XXXVI. II época. Publicación Internacional de la Agencia Latinoamericana de Información. Quito pp 1-4, Obtenida el 13 de mayo de 2012.

<http://www.geocities.com/Athens/Pantheon/4255/>

DEON, Joaquín *Gestión de cuencas. Conflictos por el agua y el uso del suelo. El caso de la cuenca del río Chavascate. Córdoba*. Trabajo Final de Grado. FFyH/UNC, 2014.

ENSABELLA, Beatriz. Nota sobre el pensamiento de GONÇALVES, Carlos W. Porto. *Un mundo en busca de otras territorialidades*. Revista Alfilo N° 47. FFyH, UNC, Setiembre 2014. <http://www.ffyh.unc.edu.ar/alfilo/un-mundo-en-busca-de-otras-territorialidades/>

GUDYNAS, Eduardo. Derechos de la Naturaleza. Buenos Aires, Tinta Limón, 2015.

GONÇALVES, Carlos W. Porto (2012) *Da geografia às geo-grafias: um mundo em busca de novas territorialidades*. 217-256. En: Ana Esther Ceceña y Emir Sader (Coordinadores). La guerra infinita, hegemonía y terror mundial. Buenos Aires, CLACSO, 2012.

GONÇALVES, Carlos W. Porto. *Os Porque da desorden mundial, mestres explican a globalizaçao. O desafio Ambiental*. Emir Sader Comp. Rio de Janeiro, Record, 2004.

HARVEY, David. La condición de la posmodernidad. Barcelona, Gedisa, 1998.

HAESBAERT, R. O mito da desterritorializacao: do “fim dos territorios” a multiterritorialidades. RJ. Brasil, Ed. Bertrand, 2004. [www.saa.unc.edu.ar/unc-seu-mito-desterritorializacion.pdf](http://www.saa.unc.edu.ar/unc-seu-mito-desterritorializacion.pdf)

HOUTART, François. De los bienes comunes al bien común de la humanidad. Bruselas, Bélgica, Fundación Rosa Luxemburgo, 2011.

LEFF, Enrique. Epistemologia Ambiental. México, Gedisa, 2001.

OSTROM, Elinor. 1990. Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action. New York, NY: Cambridge University Press.

RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo, Atica, 1993.

SANTOS, Milton. A Natureza do Espaço – técnica e tempo / razão e emoção. São Paulo, Hucitec, 1996.

SCHOLZ, John T., and STIFTEL. Bruce. 2005. Adaptive Governance and Water Conflict. New Institutions for Collaborative Planning. Washington, DC: Resources for the Future Press.

SOJA, Edward. *Lo macro, lo mezzo, lo micro: “nosotros hemos producido nuestros espacios y podemos cambiarlos.* 2004. [http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica\\_22.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/politica_22.htm)



# El movimiento campesino en la era del agronegocio

**Erika Decándido**

CONICET / CEA-UNC

erikadecandido85@yahoo.com.ar

Eje temático: “Desarrollo, territorio y regionalización”

*...la unidad histórica de América Latina no sólo se encuentra fundada en los proceso de negación violenta de las diferencias, sino también en un horizonte común, un proyecto a realizar, una construcción inacabada que contemple la diversidad.*  
José Aricó

## Introducción

Este trabajo se encuentra motivado por una inquietud generada a partir de un proceso de investigación en curso que tiene por objeto la disputa hegemónica en la lucha territorial que, en el noroeste de la provincia de Córdoba, Argentina, lleva a cabo el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC). Esta organización campesina de segundo grado aglutina seis organizaciones zonales de la provincia de Córdoba. Actualmente realiza trabajo territorial en aproximadamente 30 comunidades campesinas que concentran alrededor de 1.200 familias. A su vez, el MCC es parte del MNCI (Movimiento Nacional Campesino Indígena), articulado a nivel latinoamericano en la CLOC (Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones Campesinas) y a nivel global en la Vía Campesina. Las principales banderas de todas estas organizaciones son la soberanía alimentaria y la reforma agraria integral; luchas que asumen expresión práctica en las disputas por el control campesino del territorio agrario.

El estudio se inscribe en una perspectiva crítica y en línea de continuidad con la sostenida preocupación por comprender las problemáticas sociales vinculadas a la configuración agraria de América Latina, la situación de los sectores populares ubicados desfavorablemente en esa estructura de relaciones y, particularmente, los procesos de organización y movilización colectiva por la su transformación.

En esta línea, procuramos construir un esquema teórico e histórico que nos permita inscribir las particularidades del proceso cordobés en relación con las dinámicas regionales, pensando siempre en clave de lógicas en tensión entre la producción y reproducción del poder y de resistencias. Este trabajo es el primer esfuerzo orientado a construir estas conexiones en términos históricos, por lo que sin duda tendrá una multiplicidad de limitaciones propias de su carácter provisional. Sin embargo, creemos que su validez está dada por la posibilidad de constituirse en un esbozo de los principales nodos problemáticos que serán profundizados y complejizados en momentos posteriores.

Comenzaremos con una breve caracterización del modelo del agronegocio y de los escenarios de relaciones de fuerza en que se definen las condiciones de reproducción de las unidades campesinas y las estrategias del movimiento campesino actual en Latinoamérica. Luego presentaremos una breve referencia a la gestación de los proceso de articulación política de estos movimientos a escala latinoamericana, para terminar con la conexión de todos estos elementos en la caracterización preliminar de los movimientos campesinos latinoamericanos.

## La lógica dependiente de América Latina

La realidad de América latina no puede entenderse completamente si no es por referencia a su inserción dependiente en el sistema mundo capitalista que es un hecho constitutivo de nuestra estructura social, económica y política. La incorporación subordinada al capitalismo occidental se ha fundado en el rol agroexportador dependiente de nuestras economías, lo que repercutió directamente en la configuración de los modelos rurales internos. La desigualdad en el acceso a la tierra y a los recursos naturales en general, así como la explotación de los trabajadores rurales<sup>1</sup>, o la apropiación indirecta de la riqueza por ellos producida, han sido la base de un esquema de acumulación y concentración de riquezas destinadas a la reproducción del capital.

De esta forma se instituye una lógica de ordenamiento social fundada en la articulación de mecanismos económicos y extraeconómicos que fueron combinándose de formas cambiantes a lo largo de la historia para garantizar la reproducción del capital mediante la unificación de lo diverso en la explotación, la convergencia de diferentes lógicas de poder en un patrón de dominación. (Ansaldi y Giordano, 2012)

La problemática de la estructura agraria ha sido, para América Latina, una continuidad desde la conquista y una cualidad compartida por cada uno de sus países; así como lo ha sido la lucha social que deviene de las contradictorias relaciones sociales en que se sustenta la persistencia de la desigualdad y la explotación en el campo. Sin embargo, entendemos que es una continuidad contradictoria y cambiante, que mantiene ciertos rasgos estructurales a fuerza de modificarse constantemente. Marx nos ha sabido enseñar que la historia del capitalismo es la historia de sus contradicciones: de sus lógicas de acumulación, de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción. Contradicciones que se resuelven mediante movimientos dialécticos que se expresan en la historia.

Dedicaremos el siguiente apartado a recuperar algunos indicios claves para empezar a entender esta dialéctica de la estructura agraria latinoamericana a fin de clarificar los vínculos orgánicos entre las contradicciones del capital y la organización política de los movimientos campesinos del siglo XXI. Nos concentraremos en las formas actuales del capitalismo agrario y, en concordancia con el enfoque asumido, priorizaremos las contradicciones derivadas de la inserción de América Latina en el capitalismo mundial<sup>2</sup>.

### *El modelo agrario para el capital financiero: el agronegocio*

En la década del '70 sucede una serie de transformaciones en las que se inscribe un profundo cambio en el escenario rural de América Latina. En estos años el capital se enfrenta a una nueva

---

1 Utilizamos esta categoría para abarcar la compleja y diversa base social de los movimientos rurales a los que referiremos. Entendemos que “El capitalismo mantiene al campesinado en un estado de cambio continuo (...) Sin embargo, más generalmente, la dirección del cambio no ha admitido el determinismo histórico (...) ya que dentro de la estructura centro-periferia engendrada por el colonialismo, la proletarización ha coexistido con la persistente semiproletarización y con la campesinización” (Moyo y Yeros, 2008: 38) Por lo tanto, tal como propone Veltemeyer en el mismo libro, deberemos incluir en esta categoría “...desde trabajadores esclavizados de las plantaciones hasta productores en régimen de servidumbre bajo relaciones de producción del sistema de encomienda (tenencia de tierra, peonaje endeudado, servidumbre contratada, rentas laborales); desde aparceros hasta un semiproletariado de trabajadores rurales golondrina/agricultores de subsistencia; y desde un proletariado rural de trabajadores sin tierra hasta comunidades indígenas de agricultores campesinos” (2008, 304)

2 Podrá verse que el mapeo atiende casi exclusivamente a las contradicciones propias del desarrollo del capitalismo y que no se adentra en la particularidad de las transformaciones políticas que, sin embargo, tienen sin duda una relevancia explicativa ineludible para la comprensión de las características de estas transformaciones. Tal omisión, es necesario aclararlo, no es resultado de la desestimación esta dimensión, sino de una decisión deliberada correspondiente con necesidades actuales de recorte analítico. Lo mismo sucede respecto a las particularidades de los países que quedarán, por el momento, desatendidas para enfocaremos sólo en las coincidencias más generales a nivel latinoamericano.

crisis estructural de sobreacumulación que se resuelve mediante un reajuste espaciotemporal de dimensiones completamente inéditas, mediante la subordinación de la economía toda a la primacía del capital financiero. Para ello era necesario impulsar una desregulación y apertura del mercado internacional para que el capital, ahora más volátil y depredador, desarrolle una nueva fase de expansión, caracterizada por la lógica de acumulación por desposesión. (Harvey, 2004)

De esta forma comienza a tomar fuerza un modelo productivo que se vuelve hegemónico a nivel mundial y que, impulsado por la lógica de acumulación del capital internacional, influye en la reestructuración de los territorios locales de las más diversas regiones del planeta. En ellos pueden identificarse procesos de “reformas agrarias orientadas por el mercado” que favorecieron la concentración de tierras mediante la “modernización agropecuaria” consistente en la desregulación de los mercados agrarios (Veltmeyer, 2008) impulsadas por los gobiernos de los países latinoamericanos. Estos procesos serán condición para un desarrollo agrario compatible con el “nuevo orden mundial” basado en el libre mercado y la empresa privada, y que favorecerán la introducción del capital financiero en la agricultura (Teubal, Domínguez y Sabatino, 2005)

La acumulación, en este modelo de ordenamiento agrario, no se asienta sólo en la explotación directa de la fuerza de trabajo y en la concentración de la propiedad de la tierra, sino sobre todo en la extrema desigualdad en la capacidad de control territorial y apropiación de los bienes que de él pueden obtenerse. Bienes que se incorporan al mundo de la especulación financiera mediante su valorización por referencia al mercado internacional de commodities. Las espacialidades quedan así subordinadas más que nunca a la lógica del capital, que regula la producción a nivel mundial promoviendo la especialización productiva por franjas de latitud, lo que se asocia directamente con la implementación de un específico paquete tecnológico de maquinarias, químicos y transgénicos también concentrados en manos de las grandes corporaciones.

Así el nuevo modelo, hoy denominado “agronegocio”, hegemoniza la estructura agraria latinoamericana a mediados de los años '90 y subordina otras formas de producción agraria de manera tal que las pequeñas y medianas explotaciones, que se enfrentan a dificultades estructurales casi completamente infranqueables para adaptarse a estos cambios, comienzan a desaparecer exponencialmente. Este proceso de desterritorialización y reterritorialización (Porto Gonçalves, 2006) modifica profundamente el escenario de fuerza entre los diferentes actores que conforman la estructura rural.

La presión del capital aumenta sobre tierras anteriormente desplazadas de estas lógicas productivas, lo que se expresa en transformaciones territoriales que redundan en profundos cambios sociales, culturales, económicos, políticos, ecológicos. Los límites entre las tierras sujetas al modelo agroindustrial y las tierras abandonadas a la lateralidad de la mediana y pequeña producción comienzan a correrse. Las fronteras agropecuarias avanzan con el poder del capital de definir las reglas y las formas legítimas de apropiación y control del territorio y con ellas avanza el frente de conflicto con los actores que históricamente tuvieron el control de esos territorios. Es preciso no olvidar que cuando hablamos de modelos, de lógicas, de estructuras, no hablamos ni más ni menos que de agentes y relaciones. Agentes que se favorecen y agentes que son perjudicados; relaciones cuya asimetría se acrecienta, poder que se polariza.

Se pasa así de un paisaje caracterizado por la coexistencia de distintos actores a otro dominado por una diversidad de formas en que está presente el capital -mediante el control de la tierra y/o del capital en sus distintas expresiones-, diversidad que avanza paralelamente a la expulsión de productores con menor capacidad de acumulación, de trabajadores menos cualificados y también de pequeños prestadores de servicios (Gras y Hernández, 2009: 26)

Sin embargo, como parte constitutiva de este proceso conflictivo y nunca clausurado por completo, se mantiene la latencia de las subalternas territorialidades. La expresión de esta contradicción excede el problema de la propiedad de la tierra y se extiende a la integralidad del modelo agrario. Por lo tanto, la histórica lucha por la reforma agraria se complejiza e incorpora reclamos que

trasvasan el del acceso a un espacio de producción. Las disputas actualmente se configuran como conflicto por el territorio, por las formas de ordenamiento integral del espacio rural. (Mançano Fernandes, s/d)

## Los movimientos campesinos actuales

### *Antecedentes históricos de los procesos de articulación continental*

En la década del '70, al momento que entra en crisis en Latinoamérica el modelo de sustitución de importaciones y se comienzan a extender las reformas que sustentarán los modelos neoliberales, son abandonados o revertidos los procesos de reforma agraria iniciados en la etapa anterior, y habilitadas las condiciones para el desplazamiento de los campesinos<sup>3</sup> y la territorialización del agronegocio. El campesinado, así como la clase trabajadora en general, se ve reducido en su fuerza económica y política para la transformación radical de la estructura social (Veltmeyer, 2008). Por su parte, son desmantelados los movimientos guerrilleros de izquierda referenciados fuertemente en la revolución cubana y, de diversas maneras, en el bloque socialista liderado por la URSS y vinculados a los partidos políticos socialistas y comunistas. Como consecuencia, durante las décadas subsiguientes las luchas de la clase trabajadora se encontraban considerablemente debilitadas.

Entre el final de los años 1980 y el inicio de la década de 1990, un conjunto de hechos puso en evidencia la profunda derrota política de las izquierdas en el mundo. Vista desde nuestra región, esa es la fase en que, al lado del impacto de la caída del muro de Berlín (1989) y de la disolución de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) (1991), los sandinistas fueron derrotados electoralmente (1990), los procesos de insurgencia popular en El Salvador y en Guatemala fueron detenidos. Cuba inició la travesía en el desierto del “período especial”... (Codas, 2007: 36) [traducción propia]

828

En el marco de las transiciones democráticas que se perfilaban hacia el nuevo orden en el que democracia liberal y ajuste estructural se combinarían como modelo hegemónico, la movilización social asume nuevas formas. “El nuevo debate político se comprometió con la protesta social, desenterrando la noción de ‘sociedad civil’ y ensalzando sus virtudes, pero también despojándola de su potencial transformador.” (Moyo y Yeros, 2008: 49)

La preocupación por la gobernabilidad en un orden social excluyente signa estas experiencias colectivas<sup>4</sup>. Los objetivos de democratización de la sociedad cobran primacía y la sociedad civil se jerarquiza como el ámbito por excelencia para la organización colectiva. Como consecuencia, se despolitiza la base clasista de la sociedad; se urbaniza la teoría democrática (centrada geográficamente en ámbitos caracterizados por un “activismo formal, organizado y civilizado” (sindicatos y ONG en proliferación); y se desvanece la atención hacia la problemática de la dependencia como factor estructural de la política en nuestro continente. (Moyo y Yeros, 2008) Más allá de las consecuencias inmediatas de estas transformaciones para la estructuración política

3 Al referir a este proceso, Moyo y Yeros (2008) sostienen que el campesinado no ha desaparecido sino que los costos de reproducción social han sido absorbidos por la semiproletarización.

4 Numerosas discusiones en las ciencias sociales se centraron en estos procesos: “Los énfasis conceptuales en el análisis de las fuerzas sociales característicos de [paradigma del conflicto] centran conceptualmente en: clases sociales (dominantes/dominados), lucha de clases, hegemonía, sistema de dominación, crisis estructural, cambios revolucionarios, utopía. El enfoque que prioriza el consenso se nutre de la tradición de la democracia liberal e incorpora conceptualizaciones sobre la gobernabilidad y el consenso que provienen de la tradición norteamericana. Desplaza el énfasis hacia una visión de los sujetos entendidos en tanto ciudadanos, actores sociales, élites y clase política cuyas relaciones se establecen mediante pactos y concertaciones a partir de reclamos sectoriales y cuya visión del sistema político se basa en las crisis funcionales, la transición a la democracia y el gobierno parlamentario. La racionalidad propia de sus actores sociales pone el eje en la búsqueda de los horizontes de transformación ‘posibles’ (posibilismo), en los términos de una gestión consensuada hacia el logro de la gobernabilidad.” (Wallace, 1998: 344 y 345)

de los sectores populares, se gestaron en este período condiciones que pasarán a ser parte de la cultura política que los movimientos recuperarán cuando resurgen, como fuerza social significativa, frente a las primeras señales de agotamiento del modelo neoliberal.

La crisis político-ideológica que se abatió sobre la izquierda a inicio de los años 1990 debilitó los principales aparatos del movimiento obrero antes dominantes (...). La desorganización programática de la izquierda a inicio de los años 1990 abrió condiciones para que una década después hubiese mayor apertura para buscar nuevas convergencias programáticas entre los movimientos (y entre los partidos políticos)” (Codas, 2007: 40) [traducción propia]

A fines de SXX y comienzos del XXI se da una nueva ola de movilización de la clase trabajadora en el continente que se vincula con reclamos frente a las consecuencias extremas de las políticas neoliberales de los países. En su dimensión internacional, se manifiesta como rechazo al imperialismo estadounidense extendido como hegemonía mundial y popularizado con el concepto de “globalización”.

En estas condiciones de desarrollo del capitalismo mundial, la posibilidad de consolidación de un proyecto alternativo se encuentra ligado incluso más que en etapas anteriores a la necesidad de considerar la escala global como dimensión constitutiva de su estrategia política. (Codas, 2007: 48) Y los movimientos sociales de izquierda de este período ya no tienen al Partido Comunista como referencia prioritaria y sus reivindicaciones se articulan en función de demandas sectorizadas según aspectos de opresión específicos<sup>5</sup> lo que representa nuevos desafíos para la implementación de una estrategia de transformación a nivel sistémico.

Recuperaremos algunos hitos significativos que pueden ayudarnos a entender la forma en que fueron configurándose nuevos espacios de articulación, a partir de un ejercicio sostenido de organización que desafió la complejidad de la confluencia de escalas, demandas, perspectivas, tradiciones y estrategias bien diversas. Nos detendremos especialmente en los procesos que tienen implicancias más directas para los movimientos campesinos.

Gustavo Codas (2007) entiende que la Campaña Continental contra los 500 años de colonialismo, que se lleva a cabo en 1992, es el germen de la articulación regional de movimientos sociales, organizaciones y movimientos indígenas y que luego se materializa en la conformación de la CLOC (Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo) y la incorporación en la Vía Campesina. La campaña fue pensada como espacio para contrarrestar la tendencia hacia la dispersión y desarticulación del campo popular que resultó de las transformaciones estructurales devenidas de la consolidación del neoliberalismo globalizado. En este sentido es que aglutinó organizaciones del campo popular bajo la consigna “unidad en la diversidad”, procurando el fortalecimiento de los lazos de solidaridad y ensayando formas de articulación respetuosas de las autonomías de cada uno de los actores a la vez que comprometida con el trabajo conjunto en torno a ejes comunes. También representa una forma novedosa de conectar los niveles local-global de los reclamos, las demandas, las luchas, ya que rompe con la hegemonía del PC en la izquierda de América Latina (lo que se relaciona también con la ya mencionada caída de la URSS) y que se traduce en un nuevo elemento que redundará en las actuales formas de concebir las reivindicaciones populares.

Entre los antecedentes más importantes estuvo la campaña continental contra los 500 años de colonialismo en 1992. En ella, una convergencia entre movimientos indígenas, campesinos, de barrios, de mujeres, de la cultura y comunicadores populares, entre otros, apuntaban la conformación de nuevos actores políticos. Articulaciones continentales surgieron o se fortalecieron en ese proceso, en la nueva

---

5 Es interesante tener en cuenta lo que plantea Carlos Vilas (1995), quien sostiene que en este período, si bien se dificulta la adscripción productiva de los sujetos movilizados, dado el dismantelamiento de la estructura productiva y de la clase trabajadora como tal, el perfil socioeconómico de estos actores sociales tiene relevancia, en tanto sus demandas que siguen vinculadas a un modelo de opresión ligado a un esquema de explotación.

coyuntura que se delineaba en nuestra región en los años 1990: la Vía Campesina y la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC) (Codas, 2007: 38) [traducción propia]

La CLOC institucionaliza este proceso con su primer congreso, en febrero de 1994, en un año emblemático para las luchas campesinas: el levantamiento zapatista en Chiapas, el levantamiento indígena en Ecuador, la marcha de cocaleros en Bolivia, y movilizaciones por la reforma agraria en Brasil, Paraguay y Guatemala. Sin embargo, sostiene el autor, sólo será a finales de esta década que surgirían procesos contestatarios más amplios. (Codas, 2007)

Un hito significativo para este segundo impulso es la Reunión de Seattle, en 1999, donde por primera vez se encuentran todos los movimientos sociales contra el orden mundial en una manifestación callejera. Allí convergen dos grandes grupos entre los cuales se extiende una amplia gama de alternativas: las organizaciones institucionalizadas que se posicionan frente al neoliberalismo tratando de disminuir sus efectos negativos desde una estrategia basada en el lobby e advocacy (subsidiaria de aquella tradición volcada hacia la organización de la sociedad civil) y una línea de actores colectivos comprometidos con la construcción de una contraposición al modelo y asentada en la acción directa en las calles. (Codas, 2007: 37) En Seattle, por primera vez se moviliza conjuntamente todo este universo social organizado en contra de un modelo de poder mundial, capacidad demostrada de movilización que se capitaliza, mediante la organización, en la creación del Foro Social Mundial, realizado por primera vez en el año 2001.

En este espacio convergen, ya con una intención política de organización y construcción -y no sólo de movilización- reclamos sectoriales bien diversos unificadas por el rechazo al orden mundial neoliberal. En el FSM se pone a prueba el que Quijano (2013) plantea como el principal desafío de estas experiencias: la tensión entre univocidad del sistema de poder y la diversidad de las resistencias.

### ***Algunas características significativas***

A lo largo de la historia de nuestro continente el campesinado ha sido subalternizado de diversas formas, de acuerdo las transformaciones que se fueron dando conforme las necesidades de acumulación del capital y ha resistido, también de diferentes maneras, a esa opresión. Y las variaciones en las formas de la organización colectiva de esas resistencias no azarosamente guardan cierta correspondencia con los patrones de acumulación del capital (Ansaldi y Giordano, 2012: 54). Hoy, encontramos que las cualidades de los movimientos campesinos tienen relación con el modelo del agronegocio al cual se enfrenta, lo que les da cierta particularidad diferencial a la de otras formas históricas de organización<sup>6</sup>. Sin embargo, pensar en una novedad radical de estos movimientos sociales no nos permitiría establecer otra relación histórica fundamental: la continuidad de la dominación, la desigualdad y la explotación. (Vilas, 1995)

En esta fase del capitalismo financiero transnacionalizado que penetra en la estructura agraria de la mano de las grandes corporaciones multinacionales, los movimientos campesinos enarbolan conjuntamente las banderas de la reforma agraria integral y de la soberanía alimentaria. En ellas se condensa un proyecto político que trasciende el reclamo “cooperativo” –aunque parte de él- para inscribirlo en un proyecto político general que cuestiona la apropiación privada y privativa de los bienes naturales y del trabajo humano para la acumulación de riquezas, y reclaman la recuperación de su control para el pueblo con la finalidad última de reproducir la vida en condiciones de dignidad. Por lo tanto, lo que está en disputa es el modelo territorial, que involucra las formas de control de la tierra, de organización del trabajo y de la apropiación de los recursos y riquezas que de esta actividad deriva.

Manzano Fernandes (s/d) denomina a estos actores colectivos como “movimientos socio-territoriales” en tanto el territorio es el origen y el objetivo de su práctica política, es la unidad en

6 Sería importante atender a la relación de sus características con procesos políticos y culturales que no hemos podido considerar en este trabajo y que, sin duda, son clarificadores.

que se condensan las múltiples desigualdades y dominaciones que cuestionan, así como el terreno en el que se desarrolla –y al que se dirige- su disputa política.

El movimiento campesino, en particular, recupera la idea de territorio para dar cuenta de una complejización de su lucha que ya no es sólo por la tierra (Vacaflares, 2010). La saca de la esfera única del Estado y la resignifica como objeto de la disputa por definir los patrones de territorialización hegemónicos, reclamando el derecho de las comunidades campesinas a vivir bajo la plena articulación a la sociedad y al Estado en un territorio resguardado de la competencia desregulada con el agronegocio.

Las disputas concretas por el control del espacio con aquellos actores que representan localmente el modelo del agronegocio varía enormemente de acuerdo a las características regionales (tanto ecológica como política y económicamente hablando). Sin embargo la contradicción fundamental se da en relación a la hegemonía de agentes que, guiados por la lógica de acumulación de capital, hacen de las espacialidades y sus bienes una mercancía destinada a la acumulación para la reproducción del capital. Por su parte, la base social de estos movimientos son las clases subalternizadas por este modelo territorial que, en su amplia diversidad, comparten la opresión.

En términos políticos encontramos una diversidad de movimientos rurales que van desde el más organizado hasta el más espontáneo, con diferentes modos de movilización y notables divergencias ideológicas, estratégicas y tácticas. Sin embargo, todos ellos comparten la misma base social en el campesinado semiproletariado, el proletariado sin tierra y los desempleados urbanos. Ellos son militantes de la tierra y de la reforma agraria y, frecuentemente, emplean la táctica de la ocupación de tierras. En el más organizado de los casos, se han convertido en las fuerzas líderes de oposición al neoliberalismo y al Estado neocolonial... (Moyo y Yeros, 2008: 21)

En la actual fase de desarrollo del capital los ámbitos de desposesión se multiplicaron y trasvasaron los momentos de la producción y el intercambio para alcanzar las más variadas esferas de la vida. Las más diversas formas de la opresión se interseccionan en unas relaciones sociales funcionales a sus lógica de acumulación. Los procesos de resistencia, en consecuencia, se enfrentan al desafío de la multidimensionalidad del conflicto y a la necesidad de articulación de una diversidad de aspectos en sus propuestas de orden alternativo.

La posibilidad de supervivencia del campesinado como tal, en el siglo XXI, no depende sólo del acceso a la tierra. Depende de la capacidad de articular un proyecto que le permita desarrollar una vida digna en el campo, lo que implica modificar las condiciones y los fundamentos de la educación, la salud, la alimentación, las formas de producción; en fin, defender un modo de ser que se encuentra subyugado a la presión del capital.

Pero, incluso, no es sólo una lucha por la defensa de estos derechos. Es una confrontación de clases de nuevo tipo. Estos actores que hemos inscripto en una continuidad con los movimientos antiglobalización son diferentes a aquellos que respondían a una fase de desarrollo del capitalismo fundada en la reproducción ampliada del capital, centrada en el momento de la producción. Hoy el capital ya no consigue reproducirse apropiándose de la plusvalía sino que, en su lógica capilar de desposesión arrasa con la posibilidad de desarrollo de la vida de enormes porcentajes de la población mundial –e incluso de la especie humana en su conjunto- (Houtart, 2007). La lucha de clases tiene el desafío de revertir esos procesos, para lo cual son necesarias alianzas antiimperialistas orientadas al fortalecimiento de proyectos de dimensiones supranacionales.

Carlos Vilas (1995) justamente plantea que la lucha de clases en estos casos no se define sólo en las relaciones de trabajo y en la organización en torno a reclamos corporativos, sino en la competencia por definir alianzas con otros actores que, sin necesariamente compartir las mismas condiciones estructurales en el proceso de explotación, sí se pueden articular políticamente en función al eje de la opresión multidimensional que sobrepasa la dimensión económica aunque no pierde relación con ella. En el mismo sentido, Moyo y Yeros (2008) recuperan la preponderancia del momento organizativo-político como fundamental para estos procesos

..los acercamientos economicistas a la reforma agraria (Berstein, 2003) continuarán siendo limitados a menos que las dimensiones políticas de reforma sean tomadas seriamente y quebrado el poder político del gran capital. (pag. 35)

...hasta hoy, el argumento contra el economicismo no ha de ser desestimado como “populista” ni como incentivo para las cuestiones económicas. Esto último sigue siendo importante -e incluye asuntos de tipo de tenencia, organización de producción y relaciones intersectoriales- pero la economía no puede tener precedencia sobre la política. (pag. 35)

Aunque la construcción colectiva sea en función de revertir una relación estructural de dominación de clases, se lleva a cabo mediante un proceso de construcción política, un esfuerzo de organización de una unidad diversa, capaz de confrontar la univocidad sistémica. A partir de esto entendemos que los movimientos campesinos hayan multiplicado sus alianzas con los oprimidos de la ciudad y sus articulaciones con movimientos de otras partes del mundo, y que sus prácticas políticas incluyan una multiplicidad de dimensiones más allá del reclamo económico que, sin embargo, sigue siendo fundamental y primario: de esto depende su posibilidad de resistir en tanto clase.

## Conclusión

Comenzando este trabajo con la inquietud de ampliar la comprensión de las características socio-históricas de los movimientos campesinos latinoamericanos actuales. Para este caso elegimos no circunscribirnos a la elaboración de una explicación teórica, sino que preferimos complejizar el abordaje asumiendo el desafío de indagar en la realidad de nuestro continente para ampliar la comprensión que de ellos tenemos a partir del estableciendo conexiones históricas.

El objetivo no fue establecer relaciones causales sino simplemente ampliar y complejizar el mapa de procesos y dimensiones que, de alguna manera, se vinculan con su configuración actual. En función de ello procuramos atender a lo que en los movimientos campesinos de la actualidad hay de continuidad y lo que hay de distanciamiento con otras formas históricas de organización y lucha de los trabajadores del campo latinoamericano, partiendo del supuesto de que esas similitudes y diferencias no tienen que ver sólo con un movimiento endógeno de las lógicas organizativas, sino con un proceso en el que se interseccionan múltiples dimensiones entre las cuales la configuración del escenario de disputa es fundamental.

En estas páginas no hemos hecho más que recortar, de ese escenario, algunas dimensiones en particular, sobre todo, enfocándonos en las transformaciones de la estructura socioeconómica agraria. Sabemos que eso ha dejado fuera de análisis aspectos sumamente importantes de las transformaciones políticas y culturales que deberán incorporarse en posteriores etapas de investigación, sin embargo, a partir de nuestro recorte, encontramos conexiones relevantes entre las formas organizativas actuales y los patrones de acumulación del capitalismo dependiente latinoamericano. Conexiones tanto en la variación como en la continuidad ya que, a la vez que recorrimos los movimientos, crisis, transformaciones, recuperamos la persistencia de la opresión y el despojo a lo largo de la historia del campo latinoamericano, desde la conquista hasta hoy.

La historia de la estructura agraria latinoamericana se encuentra ligada a las contradicciones que son motor del cambio social. Contradicciones del capitalismo que, para reproducirse, ha debido modificar las formas de subsunción del hombre y la naturaleza. El campesinado ha sido excluido históricamente como pueblo, como clase, del acceso a las riquezas socialmente producidas y a los bienes de la naturaleza. Desde esa posición construye la propuesta de un modelo territorial alternativo, que garantice la reproducción de la vida los pueblos en condiciones de dignidad y que, articulándose vertical y horizontalmente con el proyecto de otros actores subalternos, pueda contraponerse a la actual hegemonía del capitalismo financiero.

Ante la internacionalización del capital fue necesario internacionalizar la resistencia. Ante la multidimensionalidad de la opresión, ampliar los frentes de combate. Ante su lógica de reproducción por desposesión, sostener la alternativa de un modelo territorial sustentable y orientado a la reproducción de la vida.



## Bibliografía

Ansaldi, Waldo y Giordano, Verónica (2012): *América Latina, la construcción del orden. Tomo 1: De la colonia a la disolución de la dominación oligárquica*. Ariel, Buenos Aires.

Codas, Gustavo (2007): “Retalhos para uma história dos movimentos contra a globalização neoliberal” en Mila Frati (Org.) *Curso de formação em política internacional*. Fundação Perseu Abramo, São Paulo.

Gras, Carla Y Hernández, Valeria (2009): “El fenómeno sojero en perspectiva” en Gras, Carla y Hernández, Valeria (Coord) *La Argentina rural. De la agricultura familiar a los agronegocios*. Biblos, Buenos Aires.

Harvey, David (2004): “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión” en *Socialist Register*. (s/d) [Traducción de Ruth Felder]

Houtatr, François (2007): “A situação do Continente Latino-americano: da resistência à ofensiva” en Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra, *Textos para estudo e debate*. São Paulo. [Publicación interna del MST]

Mançano Fernandes, Bernardo (s/d): *Movimientos socioterritoriales y movimientos socioespaciales. Contribución teórica para una lectura geográfica de los movimientos sociales* (s/d)

Moyo, Sam y Yeros, Paris (2008) “El resurgimiento de los movimientos rurales bajo el neoliberalismo” en Sam Moyo y Paris Yeros [coord.] *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

Porto-Gonçalves, Carlos (2006): *De Saberes e de Territórios - diversidade e emancipação a partir da experiência latino-americana*. Niterói. (s/d)

Quijano, Anibal (2013): “Heterogeneidad Histórico-Estructural” en *IV Encuentro de la Cátedra América Latina*. Rio de Janeiro 28, 29 y 30 de Agosto 2013. Disponible en <http://www.youtube.com/watch?v=-okq89FNkTI> [consultado el 10 de septiembre de 2014]

Teubal, Miguel; Domínguez, Diego Y Sabatino, Pablo (2005): “Transformaciones agrarias en la Argentina. Agricultura industrial y sistema agroalimentario” en Giarracca, Norma y Teubal, Miguel, *El campo argentino en la encrucijada. Tierra, resistencias y sus ecos en la ciudad*. Alianza, Buenos Aires.

Vacaflares Rivero, Carlos (2010): “La lucha por la tierra es la lucha por el territorio: una perspectiva decolonial de la lucha campesina, indígena y originaria en América Latina” en *Land Research Action Network*, 16 de febrero.

Veltmeyer, Henry (2008) “La dinámica de las ocupaciones de tierras en América Latina” en Sam Moyo y Paris Yeros [coord.] *Recuperando la tierra. El resurgimiento de movimientos rurales en África, Asia y América Latina*. CLACSO, Buenos Aires.

Vilas, Carlos (1995) “Actores, sujetos, movimientos: ¿dónde quedaron las clases?” en *Sociológica*, Año 10, N° 28, UAM, México DF.

Wallace, Santiago (1998) “Hacia un abordaje antropológico de los movimientos sociales” en *AAVV: Antropología Social y Política*. Eudeba, Buenos Aires.

## **la devolucion social**

**Luis Oscar Rodríguez**

Doctorado en Administración y Políticas Públicas

Instituto de Investigación y Formación en

Administración Pública (IIFAP)

e-mail: luisoscarrodriguez@gmail.com

Eje temático: Desarrollo, territorio

### **Objeto de estudio**

La viabilidad de la nación a largo plazo depende de poner en marcha un proceso de desarrollo sustentable que permita el equilibrio entre sociedad y naturaleza, el mantenimiento de los márgenes de maniobra del Estado, la expansión de los espacios de libertad y democracia, la elevación en los niveles de calidad de vida de la población presente y de las generaciones futuras, y la inserción constructiva de nuestro país en un mundo crecientemente globalizado.

Ello demanda una nueva visión de los objetivos de progreso económico y social de la nación y un balance apropiado entre éstos y la necesidad de proteger el patrimonio natural y cultural del país. Es preciso consolidar lo que se ha logrado en materia ambiental, aunque también modificar y ajustar las políticas, los instrumentos, las instituciones y los acuerdos requeridos para enfrentar los retos ambientales y de sustentabilidad que plantea el nuevo siglo.

El análisis de la articulación entre las políticas públicas y el desarrollo sustentable en Bienes y Servicios Ambientales, es de primordial importancia a fin de entender temas relacionados entre Estado y bienes y servicios ambientales (BSA) y reflejar las perspectivas y prioridades.

Es aquí que el Estado mediante la innovación tecnológica y organizativa adquiere un rol preponderante y por ende se hace necesario su análisis en el marco de las políticas públicas ambientales y del desarrollo sustentable.

El objetivo del presente trabajo es el estudio de la interdependencia de los Bienes y Servicios Ambientales (BSA) y el desarrollo sustentable, y analizar su articulación a fin de determinar el rol del Estado, acerca de la producción, innovación y provisión de los mismos, en el marco de las políticas públicas y la acción colectiva, desde la perspectiva de desarrollo sustentable.

Este estudio pretende aportar información y análisis, sensibilizando en primer lugar respecto de la importancia del tema y aportando consideraciones para una discusión más amplia y proactiva sobre:

- a) ¿Cuál es el carácter de aquellos bienes y servicios que brindan beneficios ambientales de carácter público y que permiten la participación de la sociedad en el desarrollo sustentable?
- b) ¿Cuál es el rol del Estado en el fomento de la producción, innovación tecnológica y organizativa, y provisión de los mismos?
- c) ¿Cómo participa la sociedad?
- d) ¿Cuál es la influencia de la cultura social?

## DISCUSION TEORICA Y ANALISIS PRELIMINAR

### **Bienes públicos: un primer abordaje<sup>1</sup>**

El estado actual de las teorizaciones respecto de los Bienes Públicos desde una perspectiva económica, amerita recordar que los denominados *bienes privados* son aquellos que cumplen con el requisito de ser apropiables en términos individuales, lo cual supone que su consumo debe ser rival y excluyente respecto de terceros. También la definición provista por los economistas de los *Bienes Públicos “puros”*, a fin de distinguirlos de los bienes privados, se basa en ciertas propiedades constatables a partir de su exposición al consumo, esto es, de su posicionamiento y consecuente realización (o no, por imposibilidad) en el mercado, y de las propiedades de rivalidad o no rivalidad y de exclusión o no exclusión respecto de sus beneficios.

De ahí que, tal como postulara Paul Samuelson en un artículo, a esta altura, célebre (1954), si el consumo de un bien cualquiera es “no rival” –quiere decir, cuando su consumo por algún sujeto no impide o reduce el consumo de otro sujeto del mismo bien, porque desde la perspectiva del consumo resulta virtualmente ilimitado–, y cuando es “no excluyente” –quiere decir, si resulta virtualmente imposible inhibir a cualquier sujeto de su beneficio–, se estaría en presencia de un Bien Público “puro”. Sin embargo, y también de acuerdo con esta concepción, abundan los Bienes Públicos que no poseen las dos cualidades, o que, poseyéndolas en una circunstancia, dejan de poseer relativamente alguna de ellas según se modifiquen las condiciones del mercado.

El Bien Público puro por excelencia, casi diríamos *paradigmático*, es la defensa nacional, que no cambia en términos de no rival y no excluyente porque crezca la población, esto es, por el aumento de su “consumo”. De ahí la inviabilidad de la hipótesis, desde el punto de vista económico, de que el Estado abandone su provisión dejándola en manos del sector privado. En tal caso, aun suponiendo un proyecto de privatizar la defensa, al no poder inhibir a nadie de sus beneficios (esto es, ante la no-exclusión absoluta, ante la imposibilidad fáctica de introducir a la defensa nacional en el sistema de precios) el financiamiento debería ser por pago voluntario. O sea que la población, por las características de no rivalidad y no exclusividad absolutas de la defensa nacional, gozaría de sus beneficios si pagara directamente o no pagara por su provisión, y carecería de incentivos para proceder en un sentido u otro. En consecuencia es razonable deducir que, privatizada la defensa, carecería de financiamiento.

Pero existen Bienes Públicos –siempre según esta concepción de los mismos– que aun poseyendo la propiedad de no rivalidad y no exclusión, son pasibles de que las circunstancias modifiquen esas características. Sería el caso de un puente sobre un río caudaloso, por ejemplo, en un lugar donde no hubiera formas alternativas y a costos razonables para pasar al otro lado. Suponiendo

1 Los bienes públicos, Enrique M. Martínez

una determinada capacidad del puente, digamos de diez vehículos por minuto, su propiedad de no rivalidad y no exclusión estaría condicionada por los cambios en el mercado, en principio dados de modo espontáneo. Pero si aumentaran los precios de los combustibles bruscamente, o el de los automóviles, muy probablemente caería la demanda del puente, y lo cruzarían sólo cinco vehículos por minuto, digamos, “subconsumiéndolo”. Operaría una cierta exclusión, aunque de modo indirecto; contrariamente, si los precios de los automóviles o de los combustibles disminuyeran, la demanda del puente aumentaría y tratarían de recorrerlo no diez, sino quince o veinte vehículos en el mismo minuto, dándose entonces un principio de rivalidad por mera saturación y quedando de manifiesto, al menos durante el período de euforia consumista, “el suministro insuficiente” del Bien Público *puente*.

Desde el punto de vista teórico, el subconsumo y el suministro insuficiente son los dos *fallos de mercado* respecto de los Bienes Públicos así concebidos. En el ejemplo anterior se apeló a cambios indirectos en el mercado que modificaran la demanda del puente. Pero dadas las características del mismo, se trata de un Bien Público pasible de alteración de su propiedad de no exclusión mediante la fijación de un peaje, esto es, de un precio por su consumo. En ese caso los efectos serían similares a los anteriormente señalados, habría menos demanda y, por lo tanto, un cierto subconsumo, aunque muy probablemente se postergaría el otro fallo del mercado, el suministro insuficiente.

O sea que resultaría de algún modo agraviada la eficiencia económica, aunque podría argumentarse que, dado que pagaría el peaje quien efectivamente utilizara el puente, sería más equitativo proceder a su arancelamiento. Pero desde la perspectiva de la dilucidación de la eficiencia, sin embargo, e incluso de la equidad, éstas resultarían siempre agraviadas al poner un precio por el consumo de un bien no rival, dado que el costo marginal por ese consumo adicional es nulo, al tiempo que el beneficio marginal de quien percibe el peaje es positivo. Pero ese beneficio marginal positivo sería el incentivo, si bien generaría cierto subconsumo, para proveer el bien y evitar por lo tanto el segundo fallo del mercado, esto es, el suministro insuficiente.

Desde la formulación realizada por Samuelson en la década de 1950 hasta la desarrollada por otro Nobel de Economía, Stiglitz (nacido en 1943; Premio Nobel en 2001), en la actualidad, el racionamiento de la economía, el despliegue de un mercado competitivo eficiente en el sentido de Pareto, jamás podría lograrse en el caso de los Bienes Públicos puros, no sólo por la no rivalidad sino también por su no exclusividad (Stiglitz, 2003). O sea que corresponde destacar lo ya señalado respecto de la propiedad no excluyente, esto es, que existen bienes que, aun siendo portadores de valor incorporado, no pueden ingresar al sistema de precios y por lo tanto están fuera del mercado, y que para estos economistas generan un problema adicional, al cual denominan “el problema del polizón”, esto es, de quien disfruta de los beneficios de dichos bienes sin pagar por ellos.

Desde otro punto de vista, la existencia de bienes *económicos* que no pueden expresar su valor en un precio determinado porque no son transables en el mercado abre un campo de análisis y proyección teórica que es preciso ser considerado con mayor detenimiento. Además, debe mantenerse presente la distinción entre los bienes “naturales”, por denominarlos de alguna manera, y los bienes económicos, especialmente en la actualidad, cuando el desarrollo científico y tecnológico habilitó la comprensión y la necesidad consiguiente de políticas públicas, por ejemplo, a fin de proteger el medio ambiente. Y a estas limitaciones teóricas corresponde agregar también una crisis respecto del análisis motivacional de los agentes económicos y sociales, como lo consigna Stiglitz, entre otros. En efecto, al referirse a la cuestión denominada el “problema del polizón”, plantea inicialmente que éste refleja un dilema dificultoso respecto de los incentivos, habida cuenta de que los agentes económicos deberían razonar siempre en los siguientes términos: “Si el bien se va a suministrar de todos modos, ¿por qué debo pagar? Mi aportación sería insignificante y apenas alteraría la oferta agregada.” Y concluye: “Naturalmente si todo el mundo razonara de la misma forma, el bien no se suministraría. Ese es uno de los argumentos por los que el Estado suministra estos bienes, ya que tiene poder para obligar a la gente a contribuir (por medio de los impuestos).”

Muy bien, pero Stiglitz seguidamente anota un comentario que, correctamente leído, contradice (aunque parcialmente, si se quiere) nada menos que el principio de racionalidad de la economía capitalista, esto es, el de maximización de los beneficios postulado como piedra basal de la teoría por los clásicos, encabezados por Smith. Escribe Stiglitz: “Pero hay muchos casos de **bienes públicos que son financiados voluntariamente**: los parques de bomberos formados por voluntarios, las instituciones benéficas locales, la Cruz Roja, la televisión pública y otros muchos. ¿Cómo los explicamos? ¿Es posible que los economistas hayan exagerado la naturaleza “egoísta” del hombre? Algunos estudios recientes de economía experimental así lo sugieren. Estas situaciones experimentales tienen por objeto enfrentar a los individuos a situaciones en las que podrían comportarse como polizones si quisieran; o cooperar en el suministro del bien público. Sistemáticamente, se observan más casos de cooperación y menos casos de polizones de lo que sugeriría un análisis económico de los incentivos egoístas. Curiosamente, cuando los economistas participan en estos experimentos, su conducta es sistemáticamente más acorde con las predicciones de su teoría.”

Estos auténticos claroscuros respecto de los **fundamentos motivacionales del comportamiento de los agentes sociales** deben ser tenidos en cuenta al analizar los Bienes Públicos y su administración. El principio de racionalidad funciona sin lugar a dudas en el ámbito de las empresas y, por extensión, en el mercado, pero el mercado está muy lejos de abarcar todo lo que efectivamente sucede y es trascendente en la sociedad, incluso en el interior y por afuera del aparato estrictamente económico.

**La existencia de bienes económicos no transables por ser intrínsecamente ineptos para excluir consumos no deseados lo prueba, y la gravitación de otros bienes “naturales” que hacen al desarrollo sustentable de la producción, lo ratifica.**

837

También parece claro que las motivaciones, conforme el análisis recorre los márgenes del núcleo productivo formal, especialmente cuando se toma distancia respecto de las grandes empresas que dan cuenta de la concentración económica, exhiben una creciente variedad, recortando severamente la vigencia absoluta del principio de racionalidad. Y no sólo en los márgenes del aparato económico, esto es, si la toma de distancia para el análisis se realiza en un sentido horizontal, es constatable lo anterior; también al tomar distancia en un sentido vertical, y se mira el problema desde arriba, con un enfoque, diríamos, “estatal” de la cuestión, o mejor, por encima y de manera abarcativa –desde el Estado nacional, último y más alto punto de mira posible–, resulta constatable lo mismo.

El enfoque económico de los Bienes Públicos provee ciertas ventajas metodológicas y ontológicas, especialmente al vincularlos con sus posibles financiamientos. Pero el problema radica en que se ha cedido frecuentemente la definición teórica de los Bienes Públicos a los economistas, cuando son en verdad los individuos y sus construcciones sociales los que deberían dilucidar cuáles resultan deseables, necesarios y esenciales. En última instancia, **los Bienes Públicos emergen en función de lo que la sociedad decide que debiera distribuirse libre y equitativamente, empezando por los involucrados en la serie de derechos constitucionales fundamentales, y eso tiene poco que ver con la estrecha definición económica, que debe ser una fuente de metodología de asignación óptima de recursos, y no de finalidad.**

Por último corresponde advertir que, a diferencia de la teoría económica clásica de los Bienes Públicos basada en gran medida en el supuesto y la persistencia de las conductas antisociales como la del “*free rider*” (conducta del polizón), y que según Stiglitz (2003), como se advirtió más arriba, merecería revisarse, el objetivo final de la política pública debiera tender a la **incorporación definitiva del Bien Público al comportamiento concreto de la comunidad, mediante la autogestión y la autorregulación**, que es de lejos **la forma más eficiente de provisión y producción de un Bien Público**. Por ejemplo, resulta más eficiente lograr una conducta ciudadana preventiva de no tirar

basura y cuidar la limpieza de las calles que generar un aparato administrativo y de servicios para recoger sistemáticamente la basura tirada por individuos desaprensivos. **La devolución social del bien público, con distintas etapas intermedias, como por ejemplo acciones comunitarias, asociaciones vecinales, o soluciones individuales privadas**<sup>2</sup>, salvo para algunos Bienes Públicos “puros” cuyas externalidades superan ampliamente el ámbito local, es la forma deseable final de su provisión.

Éste es un tema que desafía a la llamada “tercera vía”. En el pasado, cuando se decía “estos bienes van a ser públicos” y se pensaba en entregar educación, salud o vivienda, no había duda sobre cómo hacerlo. Estaba el ministerio respectivo para cumplir la tarea, y si no, se le creaba. El Estado hacía lo suyo y, por cierto, crecía. Hoy sabemos que algunos de estos servicios o bienes públicos pueden ser entregados mediante una respuesta desde el mercado o con la ayuda del sector privado. No es eso lo que hace la diferencia. **La diferencia está en quién toma la determinación, cómo la define y cuáles son las metas hacia las que se camina. Es allí donde la dimensión de la ciudadanía participante, en sus expresiones nacionales e internacionales, cobra toda su fuerza.**

Lo anterior nos lleva a tener otra mirada para concebir el desarrollo. No es sólo el crecimiento económico, ni es sólo la llegada de capitales externos lo que asegura el desarrollo. Hay que colocar nuevas imaginaciones ante los mapas emergentes. Y ahí es donde entran las políticas públicas en áreas como las siguientes: Cómo compatibilizar la necesidad de promover un crecimiento económico en el tiempo (muchas veces presionando sobre el ambiente y los recursos naturales) al mismo tiempo que se mantienen o mejoran niveles de protección ambiental que permitan el mantenimiento de un medio saludable para los seres humanos?

Los cambios son ineludibles para crear nuevas formas de políticas públicas nacionales y globales, en las cuales el centro del sistema sea el ser humano. Si la globalidad no tiene cohesión social, está sembrando el camino del siglo XXI de minas explosivas que nadie sabe cuándo pueden explotar y cómo pueden encadenarse unas con otras. Tenemos que ir por otra vía, donde la equidad marque el rumbo.<sup>3</sup>

## Capital social y participación ciudadana

El principal papel de la gestión pública es regular las condiciones para la provisión de los bienes y servicios, cuya producción deja de ser el monopolio del Estado para transferir la responsabilidad a las organizaciones sociales orientadas a lograr el beneficio colectivo. Los procesos de la gestión pública requieren de un rediseño para la creación de nuevas capacidades de las instituciones políticas orientadas a promover la participación y acción de la sociedad civil en los asuntos públicos locales mediante la formación de un capital social, basado en los atributos propios del grupo social, tales como el tamaño (masa urbana) que posee un colectivo metropolitano, y aquellos aspectos de la organización social tales como la confianza, la solidaridad, las redes y reglas que superan los dilemas de la acción colectiva para alcanzar la eficiencia social. El fortalecimiento de la sociedad civil se logra a través de la participación ciudadana en los asuntos públicos y en el involucramiento ciudada-

2 A título de ejemplo, si tanto la preservación energética y del medioambiente, como el derecho a energía eléctrica son dos Bienes Públicos valorados por la comunidad, una alternativa a las costosas redes de energía puede ser la instalación individual de paneles solares y de sistemas de ahorro de energía organizados por las comunidades locales. La experiencia de la Provincia de Jujuy, en el norte de la Argentina, es aleccionadora al respecto: a los pliegos licitatorios de la concesión de la distribución del mercado concentrado de la capital provincial, se anexó la atención del mercado disperso, esto es, el constituido por pequeños poblados, e incluso por viviendas aisladas y solitarias en la Puna. Se apeló a importantes subsidios explícitos que significaron el financiamiento casi total del mercado concentrado al disperso, aunque los destinatarios debieron asumir una parte de los costos. Y con equipos de trabajadores sociales se logró capacitar a los usuarios y la virtual devolución del servicio.

3 **Bienes públicos y ciudadanía: ¿cómo dar el salto?**, Ricardo Lagos, El País.es

no en los ámbitos de gestión pública local. La participación ciudadana, mediante mecanismos de representación democrática, como un proceso político democrático y como un método de gestión de lo público, tiene diferentes caracterizaciones y connotaciones que el involucramiento directo de los miembros de una comunidad a través de una democracia participativa en el mismo ámbito de lo público. Las decisiones en el ámbito comunitario local involucran e incrementan el grado de compromiso de los individuos en tareas colectivas, en el resguardo de recursos no renovables que aseguran la *sustentabilidad del medio ambiente* mediante su uso más racional, eficiente y estable, y en el cuidado de los *bienes y servicios públicos con una orientación de beneficio social* que respeta las diversidades biológicas, económicas y culturales. La ciudadanía tiene que participar en la gestión de los servicios públicos para legitimar las acciones de un Estado ágil, con un gobierno que promueve la integración y equilibrio social y que atiende a las demandas sociales. El fortalecimiento de la ciudadanía como participación efectiva de los actores sociales en los asuntos públicos es esencial para enfrentar el deterioro de la cohesión social. En este sentido, la ciudadanía implica una ampliación del espacio público frente a la fuerza centrífuga que hoy tiene el espacio privado, de manera de crear más sociedad, una conciencia más difundida sobre las responsabilidades de los individuos y los grupos respecto del conjunto de la organización social, espacios de deliberación y formación de acuerdos entre ciudadanos, y participación directa de ellos en la creación y disfrute de “bienes y servicios públicos” y “bienes naturales y de valor social.

Hechas estas consideraciones, es menester analizar el carácter de los bienes naturales, también llamados Bienes y Servicios Ambientales.

### **Bienes y Servicios Ambientales**

Es evidente que el concepto de “desarrollo sustentable” se ha instalado de manera definitiva en las agendas políticas nacionales e internacionales. Y una de las discusiones más interesantes que se dan dentro de la búsqueda permanente de esta forma casi universalmente aceptada de desarrollo, es cómo generar los Bienes y Servicios Ambientales (BSA), entendiéndose por tal, la conjunción de una dinámica y sinergias positivas entre el Estado, el crecimiento económico en el tiempo, la adecuada protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales, sustento básico en la mayoría de economías de países en desarrollo.

Los BSA pueden brindar no sólo beneficios ambientales, tales como la reducción de la contaminación del aire, la tierra y el agua así como el ahorro de energía, sino que también beneficios económicos y sociales al contribuir con el crecimiento económico, la generación de empleo, y la transferencia de tecnología y de conocimientos especializados.

A su vez, no cabe duda de que los bienes y servicios ambientales (BSA) deberían tener una prioridad en la agenda del desarrollo sustentable de los países de la Región. Un aspecto básico que es el punto de partida en esta discusión, y que aún no ha logrado consenso internacional es en lo referente a la definición conceptual de bienes y servicios ambientales (BSA), tratándose a los mismos como un subconjunto de bienes y servicios, lo que trae como consecuencia una cierta ambigüedad en el establecimiento de políticas públicas y en la determinación del rol del Estado en la provisión de los mismos. La mayor parte de los países sudamericanos no han identificados los bienes y servicios ambientales de su interés. Se encuentra aquí una falta de atención adecuada al tratamiento de estos temas en las esferas decisorias de la mayor parte de los Estados sudamericanos, así como en la representación empresarial, no hay propuestas oficiales ni pronunciamientos por parte de la sociedad civil al respecto.

### **Antecedentes**

Los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente (AMUMA) plantean retos y desafíos orientados a incrementar niveles y estándares de protección ambiental. Es posible que una gestión adecuada

de los BSA facilite que se alcancen los objetivos de desarrollo sustentable presentados en mandatos globales tales como los del Plan de Implementación de Johannesburgo, Objetivos de Desarrollo del Milenio de las Naciones Unidas y otros acuerdos ambientales multilaterales.

En ese sentido, los países sudamericanos, en esencia, no han logrado por distintas razones tales como el desinterés político, limitadas capacidades institucionales y hasta desconocimiento de la relevancia de los temas, armonizar sus posiciones y en algunos casos tienen una participación casi nula o muy poco relevante en el contexto de las negociaciones internacionales donde se discute sobre los bienes ambientales y el comercio<sup>4</sup>.

Existe preocupación entre los países en desarrollo por las implicaciones de la liberalización para un acceso equitativo a los servicios ambientales debido a la ausencia de marcos regulatorios nacionales efectivos.

Todas estas incertidumbres así como la falta de evaluación del impacto del desarrollo sostenible sobre la liberalización de los BSA son en parte responsables de que los países en desarrollo hayan actuado con lentitud para expresar sus posiciones y elaborar sus políticas al respecto.

Se hace evidente una limitada articulación entre actores de la sociedad civil, el sector empresarial y productivo y el Estado en la evaluación de opciones y generación de estrategias en el ámbito de los BSA.

Existen tres fuerzas que impulsan la demanda de bienes y servicios ambientales: Las regulatorias, más dirigidas al cumplimiento de estándares de calidad y límites permisibles vinculadas a servicios ambientales (también otras); los consumidores que pueden demandar servicios y productos ambientales: productos orgánicos, productos reciclables o reciclados, productos eficientes en el uso energía (focos ahorradores), equipos electrónicos, electrodomésticos, productos de madera provenientes de bosques sostenibles, etc. ; y la presión social a través de la sociedad civil organizada sobre todo en las localidades que se ven afectadas ambientalmente por actividades productivas.

### **Marcos normativos e institucionales**

En la Región se encuentra un marco normativo disperso en diversos cuerpos normativos debido a que han sido establecidos en diversos momentos, es decir, la legislación ambiental se encuentra fragmentada en un sinnúmero de normas del ordenamiento jurídico. Existe superposición de competencias institucionales, así como conflictos entre los ámbitos centrales, regionales y locales del aparato del Estado. Por otro lado, también encontramos que muchas actividades productivas no cuentan con Estándares de Calidad Ambiental (ECA) ni Límites Máximos Permisibles (LMP), y en muchos casos los indicadores existentes no han sido actualizados y difieren mucho de las guías recomendables por organismos como la Organización Mundial de la Salud (OMS). A esta situación hay que agregarle que la mayor parte de los países de la Región aún no cuentan con un marco institucional apropiado, ni recursos necesarios para poder implementar y evaluar una política ambiental integral. Los avances han estado más por el lado del manejo administrativo y formal que de aplicación y supervisión misma de los marcos normativos. Se ha logrado el establecimiento de leyes, instituciones, instrumentos, equipamiento y personal. “Sin embargo, falta avanzar en la construcción de procesos, basados en perspectivas estratégicas, que permitan enfrentar los temas y problemas prioritarios en el marco del desarrollo sostenible y de ayuda a la competitividad de los países”<sup>1</sup>

---

4 Hacia una Lista Potencial De Bienes Ambientales Para Sudamérica: Criterios Para Una Perspectiva De Desarrollo Sostenible Jaime Garcia, ICTSD Publications, 2008



## **Demanda de consumidores por productos y servicios ambientales**

En la Región, existe una reducida conciencia ambiental a nivel de los consumidores por productos o servicios amigables con el medio ambiente, estamos lejos de que esta tendencia impulse un cambio en la producción de los mismos. Más bien los requerimientos de la sociedad civil por la preservación de la salud y el medio ambiente, así como el sobreprecio que estarían dispuestos a pagar por productos y servicios ambientales son las fuerzas que impulsan la mayor producción de los mismos, algunas veces por los sectores privados y otras en las que el Estado debería tomar parte.

En resumen podríamos decir que la demanda de bienes ambientales en la Región viene determinada básicamente por la situación ambiental, crítica en determinados sectores y países. Pero también hay que considerar que los propios marcos normativos e instituciones que deben velar por la mejora de la situación ambiental en la región están aún en un proceso de consolidación, por lo que la falta de algunos parámetros ambientales, así como de observancia de las normas, constituyen una seria limitación a superar.

## **Presión social de los ambientalistas**

Los grupos de interés y la sociedad civil organizada, con una activa participación de organizaciones no gubernamentales (ONG), están teniendo una destacada participación en la defensa de su medio ambiente, la propia legislación determina la consulta popular como componente central de los estudios de impacto ambiental (EIA), para el diseño e implementación de proyectos productivos: industriales, mineros, pesqueros, energéticos, forestales, agrarios, ganaderos, etc.; y, construcción de infraestructura física como carreteras, puentes, puertos, aeropuertos, etc.

Los medios de comunicación también están teniendo una activa participación, dando seguimiento a las políticas planteadas por los gobiernos, a los pasivos ambientales existentes, a los compromisos asumidos por el sector productivo, a las denuncias de afectados y en general a la situación ambiental del entorno.

841

## **Rol del Estado: La Devolución Social**

En este marco, es menester postular la participación ciudadana a través de la acción colectiva, a través de una política pública que permita el empoderamiento de la sociedad por parte del Estado con el propósito de alentar y fomentar el co-gobierno de los BSA entre Estado y sociedad a fin de potenciar la masa crítica de la sociedad, capaz de interactuar con el Estado, para que éste capitalice la acción colectiva de la sociedad.

La “**devolución social**” entendida como mecanismo de gobernanza de los bienes públicos, desde el lado de la sociedad, a través de la participación ciudadana, mediante la **acción colectiva voluntaria** (ACV) en la co-gestión, producción, administración y gobernabilidad de los bienes y servicios públicos (BSP), como prestación por los recibidos, de manera sustentable en el tiempo, a modo de alternativa al modelo clásico del Estado proveedor de bienes públicos, financiados a través de los impuestos:

Estado            =>    \$            =>    BSP            =>    Sociedad

La **devolución social** (DS) actúa a modo de recompensa por parte del Estado, por el capital recibido desde la sociedad en forma de BSA:

\$ <= Estado <= BSA <= Acción colectiva voluntaria (ACV) <= Sociedad  
\$ => Estado => DS => BSP => Sociedad

### **Cultura Social y conducta ciudadana**

En una democracia la sociedad debe participar en la producción y administración de bienes públicos (BPs) en el marco de las facultades delegadas por el Estado a la sociedad a través de las políticas públicas que promuevan e incentiven la participación en la gobernanza de lo público, debiendo establecer aquellos mecanismos de incentivo para que la sociedad participe y así se garantice un desarrollo colectivo integral y sustentable. Se requiere el diseño de instituciones que modifiquen e institucionalicen la participación de la sociedad civil dentro del sector público, en una red de asociaciones voluntarias, de tal forma que se transforme el centro de las instituciones de gobernabilidad pública, mediante la combinación de voluntarismo con procedimientos de participación ciudadana. Un asociacionismo que coordine los intereses entre la comunidad y los sectores privado y público en los tres niveles de gobierno. Esto debe ser un proceso de reingeniería y rediseño de las relaciones entre los actores involucrados en la esfera estatal para la creación de valor público mediante el fortalecimiento de las instituciones a partir del aumento del capital social y el aprendizaje organizacional que promueven espacios de confianza entre el sector público, la ciudadanía y la sociedad civil.

842

Para que propuestas de esta índole sean sustentable y tengan robustez en el transcurso del tiempo es necesario que la comunidad comparta también de una idea de Justicia, esto es, esté convencida de que de esta manera promueve el desarrollo sustentable del ámbito económico en el que está inmerso, de la equidad social que posibilita que los miembros de la comunidad más excluidos del sistema, tengan acceso a través de esta propuesta al acceso de servicios públicos como bien de cambio y que en definitiva la cultura sobre el reciclaje represente el anclaje al cual la comunidad toda participe activamente a fin de alcanzar la masa crítica en pos de un objetivo común de mutuo beneficio, tanto para la comunidad como para el Estado.

### **Bienes Colectivos**

Nos referimos a aquellos bienes y servicios que involucran a un colectivo social y brindan beneficios ambientales de carácter público y que permiten el desarrollo sustentable. Algunos bienes y servicios ambientales también forman parte del dominio de los bienes y servicios públicos esenciales (por caso la recolección y tratamiento de residuos sólidos urbanos (RSU) lo cual impacta directamente en la salud ambiental). Son precisamente estas particularidades las que incentivan la participación de la sociedad en el co-gobierno de los mismos a través de la acción colectiva y de cooperación.

### Caso de Estudio en cuestiones relativas a:

- a) Cuál es la relación entre la acción colectiva voluntaria y la gobernanza de lo público?
- b) Como puede participar la sociedad en la gobernanza de los bienes públicos a través de la acción colectiva voluntaria?
- c) Se puede articular la gobernanza urbana de la salud pública ambiental y la movilidad masiva en la ciudad de Córdoba mediante la participación ciudadana a través de la acción colectiva voluntaria?

En este sentido, propuestas tales como la participación de los vecinos en el reciclado de residuos, incorporándolos al negocio del reciclado de la basura y de esta manera, ser parte de los beneficios que esta incipiente industria otorga<sup>5</sup>, permite orientar acciones de la comunidad tendientes a plasmar la devolución social de un bien público, tal es el caso del recolección y tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU). Dicha iniciativa, podría estar inmersa en una ecuación costo-beneficio, al considerar la “apropiación” de sus propios residuos, en tanto generadores de origen, y la consecuente “capitalización de su propiedad”, al pretender recibir algún tipo de beneficio, en calidad de “servicio público” a cambio de la segregación en origen de los residuos sólidos urbanos (RSU) y posterior “venta” al estado municipal.

Esta propuesta permitiría el financiamiento de Servicios Públicos, tales como el TRANSPORTE URBANO PUBLICO DE PASAJEROS (TUP) a través del RECICLADO de RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS (RSU), mediante la adquisición por parte de Estado de los RSU segregados en origen, brindando un crédito a favor cancelable en Servicios Públicos, tales como el TUP, agua, energía eléctrica u otros.

843

### Ventajas

1. Identificación de costos ocultos de tratamiento de RSU a través de apropiación por parte de los generadores de sus propios residuos y de su ulterior tratamiento
2. Democratización en el acceso a los servicios públicos, tales como el TUP, a través del tratamiento igualitario en el proceso de reciclado de los RSU.
3. Incorporación definitiva del Bien Público al comportamiento concreto de la comunidad, mediante la autogestión y la autorregulación, a través del eficiente logro de una conducta ciudadana preventiva en no tirar basura y cuidar la limpieza de las calles, dado el valor de los reciclables.
4. La *devolución social* del bien público, con distintas etapas intermedias, como por ejemplo acciones comunitarias, asociaciones vecinales, o soluciones individuales privadas a fin de organizar el acopio de los RSU y su posterior entrega al Estado

---

5 El reciclado de la basura ya da superávit. La Voz del Interior, 23 de Abril 2011.

## **Bibliografía**

- I. Los bienes públicos, Enrique M. Martínez
- II. Bienes públicos y ciudadanía: ¿cómo dar el salto?, Ricardo Lagos, El Pais.es
- III. Hacia una Lista Potencial De Bienes Ambientales Para Sudamérica: Criterios Para Una Perspectiva De Desarrollo Sostenible Jaime Garcia, ICTSD Publications, 2008
- IV. Evaluación de proyectos de desarrollo institucional ambiental: Un análisis comparativo.  
Guillermo Espinoza, Virginia Alzina y Ricardo Quiroga. BID, Marzo 2004.

# Ponencias

---

Dimensiones del orden ambiental

---

# **Nuevas aristas de la relación Estado-Sociedad y Medio Ambiente Políticas de desarrollo y progreso- Derecho a un ambiente sano**

**Georgina Daroni**

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales – Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales – UNC.

Becaria CONICET – Beca Tipo I.

E-mail: georginadoroni@gmail.com

**Eje temático:** “Desarrollo, territorio y regionalización”.

## **Resumen:**

La presente ponencia tiene por objeto analizar la irrupción transversal y horizontal de la cuestión ambiental, la cual se ha insertado en la agenda nacional e internacional, determinando una variable de gran peso en la toma de decisiones, planificación y gestión por parte de los distintos actores sociales.

Podríamos decir que la problemática ambiental ha generado nuevas perspectivas en el mundo jurídico y en el rol que debe asumir el Estado frente a ello, incidiendo de un modo gravitante en la configuración de nuevos y posibles derechos. La idea del surgimiento de “nuevos derechos” no es algo nuevo, sino que es un derrotero que ha tenido lugar en el devenir de nuestra historia como humanidad.

El desarrollo no puede subsistir en un ambiente deteriorado y no se puede proteger al ambiente cuando los planes de crecimiento constantemente hacen caso omiso y silencioso de los costos de la destrucción ambiental. A través del presente trabajo se analizará qué se puede entender por derecho humano a un ambiente sano, con su implicancia individual y colectiva y con la correspondiente equidad ínter e intrageneracional, para luego considerar la posibilidad de una aplicación real y efectiva de este nuevo derecho.

## **I. Introducción**

Hoy en día no se puede negar la categorización del derecho al medio ambiente sano como un derecho humano básico y esencial, en tanto su ejercicio apareja a su vez el goce y disfrute de los restantes derechos de los individuos. En este sentido, cabe resaltar que el derecho al medio ambiente es híbrido, bifronte, comprende una “doble personalidad”, y que además de ser un derecho humano personalísimo básico, es predominantemente un derecho social, colectivo o grupal.

“Son derechos que pertenecen a una categoría denominada derechos ‘difusos’, ‘colectivos’ o ‘supraindividuales’ (...). Se llaman difusos por su amplitud, por su anchura, por su extensión, por su dificultad de realización y por la constante confusión con los deberes de la humanidad”<sup>1</sup>.

El medio ambiente es un derecho fundamental del hombre considerado de tercera generación, necesitando para su consecución de la participación y responsabilidad compartida del Estado y de la

<sup>1</sup> CRUZ MARTINEZ, Edgar Humberto (1995). Derecho a un Medio Ambiente Sano. En Derechos Humanos y Medio Ambiente, N°13, 227-228. ISBN 968-484-243-0. Recuperado en Julio 2012. URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/13/pr/pr19.pdf>

colectividad. De hecho, se trata de un derecho fundamental, intergeneracional e intercomunitario que incluye la adopción de una política de solidaridad.

## II. Derecho humano al ambiente sano. Falsa dicotomía desarrollo – naturaleza.

Nuestro sistema jurídico prevé el derecho humano a un ambiente sano, pero de ello no se sigue que el ambiente (o la naturaleza) tengan derechos, tal como se ha desarrollado en la nueva constitución de Ecuador<sup>23</sup>. Sin embargo, no podemos desconocer que la protección del medio ambiente no es una involución, tiene metas definidas y es falsa la aparente pugna con el desarrollo, pues se sustenta hoy el derecho a un desarrollo sostenible en un medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado como derecho humano básico<sup>4</sup>.

Se está pergeñando la idea de un ecologismo jurídico, que se articula en el interrogante ¿puede la naturaleza ser sujeto de derecho? Así, en palabras de Gudynas: “Uno de los frentes de análisis y debates más activos en el amplio campo del ambiente y el desarrollo se ha enfocado en el reconocimiento de valores intrínsecos en la Naturaleza, donde ésta pasa a ser sujeto de derechos. Como la postura tradicional ha sido entender al ambiente como objeto al servicio del ser humano, ese reconocimiento conlleva rupturas en varios terrenos, involucrando novedades como el reconocimiento de derechos propios de la Naturaleza(...)”<sup>5</sup>. En este punto es importante advertir que el reconocimiento de los valores intrínsecos, no niega ni altera los contenidos referidos a los derechos ciudadanos a un ambiente sano. Los dos abordajes de derechos sobre el ambiente son válidos, y es una buena cosa que se los mantuviera y se los articulara entre sí. Tan sólo es necesario tener presente que estos derechos clásicos a un ambiente sano tienen su foco en las personas: son derechos humanos, donde se cuida de la Naturaleza en tanto esto puede afectar a las personas, y no por los valores propios de ésta<sup>6</sup>.

847

En realidad, la pregunta es vieja, y aunque no se refería a la “naturaleza”, cabe replantearse la famosa pregunta de Stone: ¿Deben los árboles tener legitimación procesal? En su artículo, Stone analizó la posibilidad de que el creciente interés público hacia el medioambiente significaba que era hora de otorgar legitimación procesal a los árboles y demás “objetos naturales” para de esa forma legitimar la presentación de demandas a su favor y lo que a su vez permitiría reinvertir cualquier beneficio en su conservación<sup>7</sup>.

El asunto central no es si lo humanos de manera magnánima deciden otorgarle legitimación procesal a los árboles. La pregunta real, es si seremos o no capaces, de corregir las distorsiones in-

2 Así en su artículo 71 se indica que la Naturaleza o Pachamama “tiene derecho a que se respete íntegramente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos”.

3 Como resultado de más de cuatro décadas de discusiones, avances y retrocesos en los temas de ambiente y desarrollo, en los últimos años se han concretado novedades sustantivas, que encierran enormes potencialidades para un cambio de rumbo que permita proteger el acervo ecológico latinoamericano. Entre esas novedades, sin duda, se destaca la actual Constitución del Ecuador, donde se formaliza por primera vez los Derechos de la Naturaleza y, a la vez, se los articula con la original propuesta del Buen Vivir, como alternativa al desarrollo actual. La Naturaleza deja de ser un objeto manejado de acuerdo a la utilidad o beneficio humano, y pasa a ser sujeto de derechos. La postura se refuerza en tanto se agrega que la restauración de la Naturaleza también es uno de sus derechos. Gudynas Eduardo. Desarrollo, derechos de la naturaleza y del buen vivir después de Montecristi. En Debates sobre cooperación y modelos de desarrollo.

Perspectivas desde la sociedad civil en el Ecuador. Centro de Investigaciones CIUDAD y Observatorio de la Cooperación al Desarrollo, Quito. Marzo 2011. Pp. 83-102.

4 GARRIDO CORDOBOREA, Lidia. “La sinergia entre los problemas y los principios del ambiente y del consumo” en Reparación Integral de Daños Tomo III, Nova Tesis, agosto 2014, Rosario-Santa Fe. Pág. 463 a 489.

5 GUDYNAS, Eduardo. “La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica”. En Tabula Rasa, No.13: 45-71. Bogotá - Colombia, julio-diciembre 2010. ISSN 1794-2489.

6 GUDYNAS, Eduardo. “Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología Política”. En La naturaleza con derechos. De la filosofía política. Abya Yala y Universidad Politécnica Salesiana. Quito, Ecuador, Mayo 2011. Pp. 239-286. Consultado el 15 de mayo a través de la web <http://www.ecologiasocial.com/biblioteca/GudynasDerechosNaturalezaEnSerio11F.pdf>.

7 STONE D., Christopher, “¿Deben los árboles tener legitimación procesal? Hacia los Derechos para Objetos Naturales”, 45 S. Cal. L. Rev. 450 (1972).

herentemente existentes en los sistemas legales contemporáneos. Como un mínimo interés de auto preservación está el reconocer la realidad de que si queremos continuar formando parte de la comunidad de la tierra, debemos jugar por sus reglas y respetar los “derechos” de los demás miembros y nuestras obligaciones hacia ellos. Esto encuentra argumento en que, al igual que en diferentes contextos surgía una “amplia preocupación” de la sociedad que había permitido y promovido el reconocimiento de derechos más extensos a favor de mujeres, niños, nativos americanos y afroamericanos, de igual manera se podía seguir el mismo camino hacia el reconocimiento de nuevos derechos, de un ambiente sano y una nueva visión para con la naturaleza.

Podemos por un momento decidir continuar negando la necesidad de mantener relaciones saludables con la naturaleza. Sin embargo, si planeamos sobrevivir, debemos algún día ir más allá y reconocer nuestra incertada creencia de que la naturaleza es nuestra propiedad, que tenemos derecho a usarla y abusarla para nuestros propios fines egoístas.

Este arquetipo refleja una mirada unidireccional que concibe al hombre como dueño de la naturaleza, quien goza de una condición de superioridad que hace que ésta se encuentre a su libre arbitrio y servicio. Así, la naturaleza no es más que un simple medio destinado a la satisfacción de las necesidades del hombre que implica un derecho individual del hombre sobre ésta y sus recursos, legitimando su utilización indiscriminada e irracional sin generar ningún deber de respeto y cooperación como contrapartida. Es decir, que la relación hombre-naturaleza está legitimada en un código ético adaptado a la medida del hombre, “nos convertimos en los campeones biológicos de la destrucción intraespecífica y en los depredadores máximos de lo extraespecífico”<sup>89</sup>.

Si todo conocimiento es para dominar, de la fórmula que saber es poder, la razón que impulsa el conocimiento no es más que un instrumento al servicio de la dominación. La razón como exclusividad fue sinónimo de dominio. Si nuestra condición humana nos data de una mayor capacidad para idear instrumentos y herramientas (tecnología) cabe pensar que no lo hace para que nos destruyamos mejor entre nosotros y hagamos lo mismo con los otros entes hasta aniquilar las condiciones de nuestra habitabilidad en el planeta. El humano es el señor absoluto de la naturaleza y su misión progresista y racional consiste en dominarla<sup>10</sup>. Sería equivocado pensar que los demás seres vivos deban ser considerados como meros objetos sometidos a la arbitraria dominación humana. Cuando se propone una visión de la naturaleza únicamente como objeto de provecho y de interés, esto también tiene serias consecuencias en la sociedad. La visión que consolida la arbitrariedad del más fuerte ha propiciado inmensas desigualdades, injusticias y violencia para la mayoría de la humanidad, porque los recursos pasan a ser del primero que llega o del que tiene más poder: el ganador se lleva todo(...)<sup>11</sup>

### III. Un deber especial

La sociedad moderna ha creado un modelo de desarrollo tan complejo y avanzado que, actualmente, se carece de medios capaces de disciplinar y controlar dicho desarrollo. El surgimiento de la teoría de la *sociedad de riesgo*<sup>12</sup> designa un estado de la modernidad en el cual comienzan a

8 ZAFFARONI, Eugenio Raúl “La Pachamama y el Humano” (2012). Buenos Aires: Madres de Plazas de Mayo, Ediciones Colihue. Pág.16-17.

9 Atravesamos una época en la cual la naturaleza ha sido convertida en un recurso e insertada en el flujo unidimensional del valor y la productividad económica, es decir, que se produjo una “desnaturalización de la naturaleza”, provocada por el desconocimiento del orden complejo y organizativo eco-sistémico de la misma. Jerjes Loayza, Javier. Entre el Progreso y el Abuso: Problemática social en torno a las tierras protegidas de las comunidades nativas. *Astrolabio* N° 7, 2011, 86-87. ISBN 1668-7515. Recuperado en Mayo 2012. URL: <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/586>.

10 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. Ob. Cit..Pág.35

11 Papá Francisco en su Carta Encíclica LAUDATO SÍ. Nota 82.

12 BECK, Ulrich; GUIDDENS Anthony; LASH Scout. “Modernizacao reflexiva: politica, tradicao e estetica na ordem social moderna”. En Dano Ambiental, Jose Rubens Morano Leite; Patrick de Araujo Ayala. Sao Paulo: UNESP, 1997. P. 120-135.



acaecer las amenazas generadas hasta entonces por el modelo económico de la sociedad industrial; representando esta teoría el agotamiento del modelo de producción por el riesgo social y ambiental permanente de catástrofes y desastres. Sin embargo, este agravamiento de los problemas ambientales -acompañado de la evolución de la sociedad industrial a la sociedad de riesgo-, no esta acompañada de una adecuación de los mecanismos jurídicos de solución de problemas; existiendo por lo tanto una *irresponsabilidad organizada*<sup>13</sup> ante la efectiva conciencia de la existencia de los riesgos sin la generación de políticas de gestión adecuadas

Esto nos lleva a replantearnos la necesidad de dar nuevos pasos para proteger al ambiente, ya que las medidas convencionales, marcadas por una impronta economicista y utilitarista no están funcionando. Es necesario dar un avance cualitativo, lo que no implica la imposición de una única escala de valoración, sino que obliga a reconocerlas como múltiples y diversas: “la naturaleza obliga a pluralizar las dimensiones de valor”<sup>14</sup>.

En ese sentido, se dice que los derechos deben ser tomados en serio, reconocer los valores propios de la naturaleza y que desde allí se fundamentan derechos que desembocan en condiciones y obligaciones que nos obligan a nosotros, como sociedad, como comunidad. De allí que las obligaciones constitucionales que reciprocamente a tales derechos constitucionales a la preservación del medio ambiente, a la vida y a la salud, y que pesan sobre todos y cada uno de los sujetos de la comunidad y sobre el Estado mismo, vedándoles violar, lastimar, impedir o interferir el ejercicio de tales derechos, son también imprescriptibles”<sup>15</sup>. “La obligación de los particulares y del Estado (nacional y provincial) de abstenerse de contaminar el medio ambiente es impercedera y constante. El derecho de los habitantes a gozar de un ambiente sano y al respeto a su vida y su salud, es esencialmente inextinguible(...)”<sup>16</sup>.

Esto abre paso al respeto de lo diferente, a la otredad, a un cierto “relativismo de valores”, permitiendo espacios de debate, discusión y construcción de acuerdos, y no a una mera imposición de uno sobre otros. De este modo, se funda en ideas que todos los ciudadanos comparten en tanto miembros de una misma cultura, las convicciones de nadie son impuestas sobre otros y todos son tratados de un modo igualmente libre. Se abre a paso a un pluralismo de valores, aún así si los valores son relativos, sigue siendo cierto que esos valores son aceptados socialmente, son creencias “nuestras”, de nuestra sociedad.

Así, es dable hablar no sólo de un derecho a un ambiente sano sino que eso se acompaña de un correlativo deber, el cual es un mandato constitucional de nuestro sistema. Se reconoce esa colectivización de la responsabilidad, es decir, es un deber que nos alcanza como humanidad, no sólo a los órganos estatales, empresas privadas y públicas, sino que a todos como sociedad. Se trata de reconocer los límites, de la necesidad de bregar por la restauración integral del medio ambiente, que se respete su capacidad de resiliencia, recuperar los ambientes degradados a una condición similar a su estado original. El flujo de bienes y servicios que brinda el medio ambiente deberían ser tomados como capital natural o ecológico y no quedar rehén de un criterio económico, sustituyendo acciones preventivas por una mera indemnización<sup>17</sup>.

13 BECK Ulrich. “Risk Society toward a new modernity”. London. Sage, 1992. En *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extramatrimonial: teoria e pratica*. 4ª edictio. Sao Paulo: editora revista dos tribunais, 2011.

14 GUDYNAS, Eduardo. “Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología Política”. En *La naturaleza con derechos. De la filosofía política*. Abya Yala y Universidad Politécnica Salesiana. Quito, Ecuador, Mayo 2011. Pp. 239-286. Consultado el 15 de mayo a través de la web <http://www.ecologiasocial.com/biblioteca/GudynasDerechosNaturalezaEnSerio11F.pdf>.

15 “Almada, Hugo N. c. Copetro S. A. y otro” LLBA, 1996; “Klaus, Juan J. c. Copetro S. A. y otro” , C1aCC La Plata, Sala III, 9/02/1995.

16 “Fundación Ecosur Ecológica Cultura y Educación desde los Pueblos del Sur vs. Municipalidad de Vicente López y otro s. Amparo”, Tribunal del Trabajo N° 1 San Isidro, 25/07/2008.

17 Uno de los caracteres del derecho ambiental es su énfasis preventivo (y así se encuentra plasmado en toda la legislación sectorial y de presupuestos mínimos). Por tal motivo, en materia ambiental cobra rigurosa importancia el instituto de la prevención, procurándose evitar, dentro de los medios y límites racionales, todo posible riesgo que pueda afectar de manera negativa y relevante al medio ambiente. Es decir, que sus objetivos son fundamentalmente preventivos, porque la coacción a posteriori resulta ineficaz, puesto que muchos de los daños ambientales, de producirse, son irreversibles.

No hay que confundir esto con una banalización de que el ambiente se debe mantener inalterado, como algo intocado, ni invocar mejores y superiores derechos del ambiente ante nosotros como humanidad, sino entender que el hombre es parte, que se debe relacionar de otro modo con el medio ambiente. Si bien el hombre puede servirse de la naturaleza no puede perder una suerte de comunitarismo que surge de la convivencia, de la interdependencia. Obra de tal modo que los efectos de la acción no destruyan la posibilidad futura de la vida, el hombre en su ansia de poder, de dominación no domina su propio dominio.

Considero, que si bien la protección al ambiente en nuestro sistema es en pos o en función del derecho humano al medio ambiente, la distinción entre el daño ambiental per se y el daño ambiental por rebote, muestra claramente que hay dos intereses en juego, que confluyen en uno solo<sup>18</sup> y más allá de la fundamentación ontológica de la protección, hay que avanzar hacia un real y efectivo amparo del medio ambiente y no solo en la consagración de “protecciones de papel.

#### **IV. El problema ambiental, un problema social.**

En vez de preguntarnos qué requisitos impone la democracia, debemos indagar qué derechos tienen las personas. Se deben tomar decisiones de principios y no de políticas públicas; esto es, decisiones sobre qué derechos tienen las personas en nuestro sistema constitucional y debería hacerse elaborando y aplicando la teoría sustancial de la representación, tomada del principio fundamental de que el gobierno debe tratar a los ciudadanos como iguales<sup>19</sup>.

Los problemas ambientales tiene la particularidad de no ocurrir en vacíos sociales y rozan los más profundos intereses de la comunidad. Partiendo de la idea de que no podemos desconocer que el problema ambiental es en su esencia un problema social, es necesario replantearse el estilo de sociedad y de desarrollo imperante: la razón de ser del problema subyace en que es un problema que repercute en el desarrollo mismo de la humanidad. La problemática ambiental es el reflejo de la adopción de un determinado arquetipo de desarrollo -sociocultural, económico, político-.

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional se deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes<sup>20</sup>.

“La tutela al medio ambiente, patrimonio de todos justifica soluciones expeditivas, usualmente

18 La doctrina judicial se ha pronunciado en ese sentido: “La primera reclamación se refiere al resarcimiento de la lesión de bienes individuales, (...) de daños a las personas y al patrimonio que sufren como consecuencia indirecta de la agresión al ambiente. La segunda pretensión tiene por objeto la defensa del bien de incidencia colectiva, configurada por el ambiente. En este supuesto, los actores reclaman como legitimados extraordinarios (CN art. 41, 43, y 30 de la Ley 25.675), para la tutela de un bien colectivo, el que por su naturaleza jurídica es de uso común, indivisible y está tutelado de una manera no disponible por las partes, ya que primero corresponde la prevención, luego la recomposición y, en ausencia de toda posibilidad, se dará lugar al resarcimiento (art. 28, Ley citada)”. Mendoza, Beatriz S. y otros V. Estado Nacional y otros/ Daños y Perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, CSJN, 20/06/06. “Cabe poner de relieve la distinción conceptual entre dos especies diferentes del fenómeno comúnmente catalogado como “daño ambiental”, así tenemos, por una lado, “el daño ambiental per se”, que es el perjuicio o menoscabo soportado por los elementos de la naturaleza o el medio ambiente, sin afectar a personas o cosas bajo una tutela jurídica específica; y por otro, “el daño provocado a los individuos a través del ambiente” Sagarduy, Alberto O. c/ Copetro S.A. s/ Daños y perjuicios” CCC. 1ª, La Plata, Sala III, 28/3/2006.

19 DWORKIN, Ronald. Una cuestión de principios. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores, 2012, p.93-100.

20 Principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, 1992).

extrañas a los tiempos que suele tomarse la justicia ya que el deterioro ambiental progresa a modo casi exponencial y las soluciones tradicionales aparecen como inapropiadas para detenerlo (...) no hay libertad para dañar el ambiente ajeno ni para restringir la libertad que tiene todo individuo de usar y gozar del ambiente”<sup>21</sup>.

Podemos afirmar que no existe una estrategia universal para alcanzar el desarrollo sustentable, ya que no podemos hablar de un solo tipo de desarrollo, sino que depende del particularismo y condiciones sociales, culturales, económicas, institucionales. Por lo que hay tantos estilos de desarrollos como realidades locales halla. Sin embargo, la institucionalización de la problemática y el punto de inflexión que ha generado la cuestión ambiental en la agenda nacional e internacional es un gran avance y se debe trabajar en ese camino hacia la configuración de estándares y premisas mínimas tendientes a la protección del medio ambiente, como bien colectivo, no solo del presente sino también del futuro.

Roberto Guimarães plantea que este nuevo estilo de desarrollo tiene como norte una nueva ética del desarrollo, una ética en la cual los objetivos económicos del progreso estén subordinados a las leyes de funcionamiento de los sistemas naturales y a los criterios de respeto a la dignidad humana y de mejoría de la calidad de vida de las personas<sup>22</sup>. (...) Es más: tomando en cuenta las distancias económicas y sociales entre los diversos sectores de la sociedad, con sus secuelas de polarización, desconfianza y resentimiento, el Estado sigue representando, aunque con serios problemas de legitimidad, como un actor privilegiado para ordenar la pugna de intereses y orientar el proceso de desarrollo, y para que se pueda, en definitiva, forjar un pacto social que ofrezca sustento a las alternativas de solución de la crisis de sustentabilidad. Conviene recordar que las dificultades provocadas por situaciones extremas de desigualdad social y de degradación ambiental no pueden ser definidas como problemas individuales, constituyendo de hecho problemas sociales, colectivos. No se trata simplemente de garantizar el acceso, vía el mercado, a la educación, a la vivienda, a la salud, o a un ambiente libre de contaminación, sino de recuperar prácticas colectivas (solidarias) de satisfacción de estas necesidades<sup>23</sup> (indispensable tanto para las generaciones presentes como futuras).

## V. Una cuestión de valores

“Más que plantearse el tema del desarrollo sustentable, más bien hay que plantearse el norte de una sociedad sustentable, para que el concepto desarrollo no haga tanto ruido”<sup>24</sup>. “La protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo económico no deberían ser desafíos independientes. El desarrollo no puede subsistir en un ambiente deteriorado y no se puede proteger al ambiente cuando los planes de crecimiento constantemente hacen caso omiso de los costos de la destrucción ambiental”<sup>25</sup>.

21 Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires. “Almada Copetro y otro”. Fallo del 19 de mayo de 1998. P. 979.

22 Esto es consecuencia de la emergencia, a fines del siglo XX, de nuevas políticas ambientales de matriz neoliberal, que aceptan el progreso económico como motor de la sociedad, poniendo en primer lugar al mercado como regulador de las interacciones sociales. De esta manera, se promueve la conservación de los recursos naturales, pero porque sirven al progreso económico y no por sus valores intrínsecos: GUDYNAS, Eduardo. “Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano”. Revista Nueva Sociedad, n° 122, noviembre-diciembre 1992 [en línea] [http://www.nuso.org/upload/articulos/2177\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2177_1.pdf) [consulta: 20 de enero de 2015]

23 GUIMARÃES, Roberto P. “La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo”. Pág. 69-70. Accedido el 10 de junio de 2015 a través de la web <http://www.uv.mx/personal/fpanico/files/2011/04/Guimaraes-la-etica-de-la-sustentabilidad.pdf>

24 SOLARTE, Alfredo. Hay que bajar el ruido del concepto de desarrollo y mirar más a la sustentabilidad, en Diario de Los Andes, 2 de julio de 2012. Recuperado el 6 de agosto de 2012. URL: <http://diariodelosandres.com/content/view/193018/105763>

25 MORALES LAMBERTI, Alicia y NOVAK, Aldo. Instituciones de Derecho Ambiental. Córdoba, Alveroni, 2005. Pág.41.

No sería discutible la necesidad de reconocer la sustentabilidad, pero conviene analizar el uso del término sustentabilidad, porque quizá se hace mucho ruido para nada, aludiendo a la deseabilidad de encontrar su valor intrínseco. El mejor modo de desvirtuar un contenido es convertirlo en slogan, en etiqueta así se ha conseguido hablar de sustentabilidad sin hablar de ella. Un discurso retórico, superficial desconectado del contexto social donde se manifiesta. No puede hablarse de desarrollo sustentable desligado del contexto en el que tiene lugar, por eso conviene hablar de tantos modelos de desarrollo como realidades locales, culturales, socioeconómicas haya. De lo contrario, se estaría reproduciendo aquello mismo que se busca contrarrestar, un modelo hegemónico y totalitario de dominación. Pero, ¿la sola innovación puede ser considerada como un avance? La carga de lo “nuevo” de lo “diferente” suele arrastrar una reacción entusiasta en muchos sectores, a la par que suele provocar más de una resistencia<sup>26</sup>. Un fenómeno por lo demás conocido por sociólogos y politólogos, que lo clasifican como de conservadurismo dinámico(...), se trata simplemente de la tendencia inercial del sistema social para resistir al cambio, promoviendo la aceptación del discurso transformador precisamente para garantizar que nada cambie(...)<sup>27</sup>.

La pátina verde que está tiñendo la política tradicional es totalmente insuficiente para esto. Sólo muestra una mezcla donde se bate el crecimiento económico y lo ecológico, creando un cóctel que con nuevo nombre sigue teniendo un añejo gusto. Donde se observa que la preocupación ambiental se une al aumento de la productividad, el progreso científico-técnico, etc., surge el escalofrío de la duda de si se han comprendido los profundos cambios que son necesarios<sup>28</sup>.

Al momento de decidir cuestiones que implican al ambiente, probablemente no haya una única respuesta correcta que se la panacea, ya que se encuentran en conflicto valores importantes en juego y la elección de uno de ellos implica una decisión no del todo satisfactoria. En donde, en función de una razonabilidad, se debe ponderar cuestiones que atañen a intereses estrictamente individuales y cuestiones que afectan a intereses o derechos de eminente contenido social, colectivo. El orden público ambiental nos exige la necesidad de un diálogo de fuentes, una interpretación armónica y coherente. El orden público ambiental es una categoría jurídica que legitima la potestad-poder deber ordenadora del Estado en materia de conservación, defensa y mejora ambiental. (...) El reconocimiento del mismo tomó una renovada dimensión a través del artículo 41 de la CN, al materializar el objetivo de asegurar un equilibrio armonioso entre el hombre y su ambiente.

“Por ello, cualquier toma de decisión por parte del Estado debe analizarse desde los enfoques que podríamos llamar “clásicos”, enfoque político, social, económico, cultural, los que se encuentran atravesados transversalmente por la variable ambiental. Esta transversalidad, sumada al nuevo sentir ambiental de la sociedad, es la que cambia la forma de adoptar decisiones, las que se materializarán en la nueva realidad jurídica producto de la adopción de la adopción de la variable ambiental en la toma de decisiones en las diferentes legislaciones”<sup>29</sup>.

Es indudable que los derechos humanos son uno de los más grandes inventos de nuestra civilización. Esta importancia de los derechos humanos está dada, como es evidente, por el hecho de que ellos constituyen una herramienta imprescindible para evitar un tipo de catástrofe que con frecuencia amenaza a la vida humana. Estas limitaciones del reconocimiento de los derechos del

26 CAMPAÑA, Farith Simon. “Derechos de la naturaleza: ¿innovación trascendental, retórica jurídica o proyecto político?” Revista Iuris Dictio, 8 de marzo de 2013.

27 GUIMARÃES, Roberto P. Ob.cit.

28 GUDYNAS, Eduardo. “Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano”. Revista Nueva Sociedad, n° 122, noviembre-diciembre 1992. [en línea] [http://www.nuso.org/upload/articulos/2177\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2177_1.pdf) [consulta: 20 de enero de 2015]

29 ALICARDI, María Belén. “Gobernanza ambiental internacional: incorporación de la variable ambiental en la toma de decisiones” en Revista de Derecho Ambiental N° 37, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Enero/Marzo 2014.

hombre hace que, además de ese imprescindible e imperioso reconocimiento, deba apuntarse a un plano todavía más profundo: la formación de una conciencia moral de la humanidad acerca del valor inherente de estos derechos. Es esta conciencia, estos valores, que una vez arraigados y generalizados se convierten en una baya importante contra acciones u omisiones que los desconozcan.

La tutela ambiental no es solo un derecho de incidencia colectiva del presente sino también del futuro, lo que supone la obligación de solidaridad generacional de garantizar que aquellos que heredarán el ambiente puedan vivir en condiciones como mínimos iguales o mejores que las presentes. Esto es la base de la ética del desarrollo que venimos abordando. De allí, que se deba estimular una sensibilización hacia el medio ambiente, que no solo atañe a las generaciones del presente sino también a las del futuro, lo que implica una dimensión y responsabilidad colectiva frente al problema. Es una responsabilidad social, de todos ya así lo manifiesta el Papá Francisco en su Carta Encíclica LAUDATO SI' sobre el cuidado de la casa común, en donde sostiene que nada no es indiferente: "Pero hoy no podemos dejar de reconocer que un verdadero planteo ecológico se convierte siempre en un planteo social, que debe integrar la justicia en las discusiones sobre el ambiente"<sup>30</sup>. Muchas de nuestras acciones repercuten en sujetos que hoy no pueden ser individualizados y que por definición, no están presentes para accionar en su defensa. La conciliación del desarrollo con las limitaciones de los recursos, debe ponderar las aspiraciones y derechos de todos los habitantes a un ambiente sano y equilibrado, teniendo en cuenta el compromiso con las generaciones futuras.

Uno de los factores que tal vez contribuyen a que no se progrese tanto como es deseable en la promoción de los derechos del hombre es la creencia de que ella está asegurada cuando se alcanza un reconocimiento jurídico de los derechos en cuestión. Ese reconocimiento es obviamente importante<sup>31</sup>, pero si el mismo no es acompañado de la creencia colectiva y social de su importancia y respeto es en vano una mera homologación jurídica, una consagración de papel que no penetra a la esfera social.

De allí, que en el fondo subyacen ciertos principios o fundamentos, la cuestión ambiental (que es social) se apoya en valores, que hoy son más o menos compartidos por todas las personas. Es indiscutible la existencia del derecho humano al medio ambiente, que tiene una consagración y justificación intrínseca, más allá del reconocimiento o recepción jurídica. La preocupación por el otro, por el desarrollo de la comunidad, se materializa en un humanismo, en principios que son universalmente válidos (ideales), pero que a la vez requiere de un relativismo, de una localización, de un particularismo de acuerdo al contexto en que se inserta. "Es verdad que debe preocuparnos que otros seres vivos no sean tratados irresponsablemente. Pero especialmente deberían exasperarnos las enormes inequidades que existen entre nosotros, porque seguimos tolerando que unos se consideren más dignos que otros (...) Seguimos admitiendo en la práctica que unos se sientan más humanos que otros, como si hubieran nacido con mayores derechos"<sup>32</sup>.

En este caso se puede mencionar algunas posturas de corte posmoderno, de extrema individualidad, donde en vez de visualizarse la lucha social y colectiva, se manipula el discurso en una lucha personal, casi egoísta por la limpieza de «mi» puerta, no quiero un basurero «mi» barrio, esto me afecta a «mi», reemplazándose la dimensión social y colectiva del problema ambiental.

---

30 Nota 49.

31 Naturalmente, esto no implica que sea superflua la consagración jurídica de los derechos humanos: al contrario, tal consagración en el derecho positivo de distintos Estados y en el derecho internacional es una de las grandes conquistas de la humanidad por cuya consolidación debe bregarse constantemente, ya que el reconocimiento jurídico de los derechos humanos los hace más ciertos y menos controvertibles, y, sobre todo, provee de medios (como la declaración de inconstitucionalidad de una ley) para neutralizar su violación. Pero este reconocimiento jurídico, si bien es un paso decisivo para lograr el respeto de los derechos humanos, no es ni necesario ni suficiente para ello (...). NINO, Carlos. Ética y Derecho Humanos. Un ensayo de fundamentación. Astrea, Buenos Aires, 1989.

32 Carta Encíclica LAUDATO SI'. Nota 90. Santo Padre Francisco.

Aquí hay un eco de la idea kantiana de que para obrar con buena voluntad no basta hacer lo que es objetivamente nuestro deber sino que hay que obrar por respeto y con conciencia del deber. Cuando se inculcan virtudes morales no se trata simplemente de hacer que la gente esté lista para efectuar espontáneamente ciertos actos deseables cuando llegue el momento apropiado, sino de hacer que la gente haga suyas ciertas razones morales a favor de determinadas acciones, de modo que esas razones prevalezcan sobre otras consideraciones en el momento oportuno<sup>33</sup>.

Se debe tender a tales fines a una participación verdadera y efectiva que apunte a promover una cultura democrática que permita la expresión de los sectores más postergados y afectados por los problemas ambientales. A no tomar como dadas ciertas prácticas y a perpetuar falsas dicotomías, necesidades y conciencias que acompaña la propagación de conductas de objetivización y mercantilización (no solo del medio ambiente sino también de la sociedad). Solo cuando se logren acuerdos como resultado de una voluntad y real diálogo se podrá avanzar hacia una posible superación del problema. Se debe proteger, tanto a nivel estadual como personal, la no degradación o debilitamiento de la estructura sociocultural y ambiental. A los efectos de enfrentar la creciente injusticia ambiental<sup>34</sup>, se impone el reto de crear instancias específicas de discusión y acción política para la construcción de un medio ambiente compartido forma justa. Esta injusticia social y ambiental es aquella que concentra los recursos ambientales bajo el poder de los grandes intereses económicos y de modo correlativo las consecuencias medioambientales negativas las soportan los sectores marginados, en donde no hay un acceso justo y equitativo de los recursos, ni una participación ciudadano con acceso oportuno, real a la información y donde los nuevos discursos o alternativas son para seguir legitimando estas prácticas.

Existe un reconocimiento cada vez mayor tanto en la sociedad civil como en los gobiernos de que el acceso a la información, la participación y la justicia es un elemento central para lograr la protección ambiental y el desarrollo sostenible<sup>35</sup>. Considero que estos tres derechos (a la información, participación y justicia), son tres niveles o instancias inescindibles, ya que uno implica al otro<sup>36</sup> y para el real y efectivo ejercicio de cada uno de ellos se requiere consustancialmente contar con el otro. Es decir, el acceso a la información<sup>37</sup> favorece la apertura y transparencia en la toma de decisiones y contar un con libre, confiable y oportuno acceso a la información y la correlativa obli-

---

33 NINO, Carlos. *Ética y Derecho Humanos. Un ensayo de fundamentación*. Astrea, Buenos Aires, 1989. Pág. 102

34 Véase Henri Acselrad. "Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización". *Revista Nueva Sociedad* 188, Noviembre - Diciembre 2003, ISSN: 0251-355. Consultado a través de la web <http://nuso.org/articulo/cuatro-tesis-sobre-politicas-ambientales-ante-las-coacciones-de-la-globalizacion/>

35 Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe; situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 30 de octubre de 2012.

36 Así se ha destacado en el documento preliminar "Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe: Destacando que los derechos de acceso están relacionados entre sí y son interdependientes, por lo que todos y cada uno de ellos se deben promover y aplicar de forma integral y equilibrada (Visión de Lima para un instrumento regional sobre los derechos de acceso en materia ambiental adoptada en la tercera reunión de puntos focales designados por los Gobiernos signatarios de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en América Latina y el Caribe de 30 y 31 de octubre de 2013).

37 En 2006 la Corte Interamericana de Derechos Humanos dio otro importante paso a nivel internacional en la promoción de los derechos de acceso, al reconocer el derecho de acceso a la información pública como un derecho humano fundamental protegido por los tratados de derechos humanos, que debe ser respetado por los Estados. Corte Interamericana de Derechos Humanos, "Claude Reyes and Others v. Chile", 19 de septiembre de 2006, series C núm. 151", párr. 77 [en línea] [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc).

gación positiva del Estado de suministrarla<sup>38</sup> permite una participación ciudadana informada<sup>39</sup>, consciente de qué derechos y cuáles mecanismos dispone para ejercerlos deliberadamente, entre ellos un acceso irrestricto a la justicia, para justamente defender los dos derechos anteriormente mencionados. La revisión judicial es un rasgo distintivo de nuestra vida política<sup>40</sup>.

## VI. Conclusión

El problema subyace en que es un problema que repercute en el desarrollo mismo de la humanidad<sup>41</sup>. Podemos pensar que la problemática ambiental es el reflejo de la adopción de un determinado arquetipo de desarrollo -sociocultural, económico, político-. Las condiciones ambientales preexisten y condicionan el ejercicio de los derechos individuales.

El desarrollo científico y tecnológico ha dado al hombre la capacidad de influir positiva y negativamente sobre el ecosistema. El ser humano ha dominado la naturaleza para satisfacer sus necesidades, lo cual ha producido un desequilibrio ecológico que afecta a todas las sociedades. El deterioro ambiental es el resultado de un proceso en el que han prevalecido los intereses económicos sobre las consideraciones ambientales. Lo que en un primer momento fue en busca de un progreso, mejor calidad de vida, satisfacer necesidades básicas se combinó con acciones depredatorias e irresponsables respecto al uso y abuso de los recursos naturales.

Es imprescindible recuperar la dignidad humana y entender el tramado de relaciones complejas e interdependientes del que formamos parte, es un actuar con prudencia y de responder al imperativo humano y moral de proteger y cuidar nuestro hábitat, que se acrecienta en la medida que percibimos nuestra posibilidad y facilidad de destruir, lo que puede sintetizarse en palabras de Zaffaroni “obra de tal manera que los efectos de tu acción no destruyan la posibilidad futura de la vida”<sup>42</sup>.

Dado al carácter y dimensión de derecho humano básico que se le ha reconocido y consagrado al medio ambiente en nuestro derecho constitucional, debemos acentuar la dimensión de responsabilidad que nos compete, tanto con nuestro entorno social como ambiental, “si la crisis ecológica es una eclosión o una manifestación externa de la crisis ética, cultural y espiritual de la modernidad, no podemos pretender sanar nuestra relación con la naturaleza y el ambiente sin sanar todas las relaciones básicas del ser humano”<sup>43</sup>.

---

38 Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo los casos en que se aplique una legítima restricción. Corte IDH. Caso Claude Reyes y otro v. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 19 de Septiembre de 2006. Serie C. N°151. En igual sentido en el documento preliminar “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe se dispone que “se puede solicitar libremente información sin demostrar ni siquiera mencionar un interés especial o explicitar razones por las cuales se solicita la información (artículo 6°)”.

39 Una participación ciudadana informada en las etapas temprana de toma de decisiones en materia ambiental contribuye a prevenir futuros conflictos, a generar consensos y diálogos. De este modo la ciudadanía se siente parte de las decisiones públicas. Acceso a la información, participación y justicia en temas ambientales en América Latina y el Caribe; situación actual, perspectivas y ejemplos de buenas prácticas. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 30 de octubre de 2012.

40 DWORKIN, Ronald. Una cuestión de principios. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores, 2012, p.101.

41 Para el sociólogo ambiental mexicano Enrique Leff, esta problemática ambiental surge como una crisis de civilización: de la cultura occidental, de la racionalidad de la modernidad, de la economía del mundo globalizado. No es una catástrofe ecológica ni un simple desequilibrio de la economía, sino que existe un trasfondo epistemológico en esta crisis. “Es el desquiciamiento del mundo al que conduce la cosificación del ser y la sobreexplotación de la naturaleza; es la pérdida del sentido de la existencia que genera el pensamiento racional en su negación de la otredad”. LEFF, ENRIQUE. Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza. México: Siglo XXI Editores, 2004.

42 ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La Pachamama y el Humano. Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2012, p.75.

43 Papá Francisco en su Carta Encíclica LAUDATO SI'. Nota 119.

Debemos buscar toda referencia común y todo intento por fortalecer los lazos sociales, dejar de dar una prioridad absoluta a nuestras conveniencias circunstanciales, relativizando al otro, conviviendo bajo necesidades superfluas y comenzar a replantearnos si estamos conscientes de la magnitud de nuestro accionar o si, ¿la irresponsabilidad es algo natural porque es socialmente aceptado o lo aceptamos porque esta naturalizado? “Hoy no podemos dejar de reconocer que un verdadero planteo ecológico se convierte siempre en un planteo social (...)”<sup>44</sup>.



## Bibliografía

- LEFF, ENRIQUE. Racionalidad ambiental. La reapropiación social de la naturaleza. México: Siglo XXI Editores, 2004.
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl. La Pachamama y el Humano. Buenos Aires, Ediciones Colihue, 2012.
- Papá Francisco Carta Encíclica LAUDATO SI.
- NINO, Carlos. Ética y Derecho Humanos. Un ensayo de fundamentación. Astrea, Buenos Aires, 1989.
- Henri Acselrad. “Cuatro tesis sobre políticas ambientales ante las coacciones de la globalización”. Revista Nueva Sociedad 188, Noviembre - Diciembre 2003, ISSN: 0251-355. [en línea] <http://nuso.org/articulo/cuatro-tesis-sobre-politicas-ambientales-ante-las-coacciones-de-la-globalizacion/> .
- Documento preliminar “Acuerdo regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe.
- . Corte Interamericana de Derechos Humanos, “Claude Reyes and Others v. Chile”, 19 de septiembre de 2006, series C núm. 151”, párr. 77 [en línea] [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_151\\_ing.doc](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_151_ing.doc).
- ALICARDI, María Belén. “Gobernanza ambiental internacional: incorporación de la variable ambiental en la toma de decisiones” en Revista de Derecho Ambiental N° 37, Buenos Aires, Abeledo Perrot, Enero/Marzo 2014.
- GUIMARÃES, Roberto P. “La ética de la sustentabilidad y la formulación de políticas de desarrollo”. [en línea] <http://www.uv.mx/personal/fpanico/files/2011/04/Guimaraes-la-etica-de-la-sustentabilidad.pdf>
- SOLARTE, Alfredo. Hay que bajar el ruido del concepto de desarrollo y mirar más a la sustentabilidad, en Diario de Los Andes, 2 de julio de 2012. Recuperado el 6 de agosto de 2012. URL: <http://diariodelosandres.com/content/view/193018/105763>
- MORALES LAMBERTI, Alicia y NOVAK, Aldo. Instituciones de Derecho Ambiental. Córdoba, Alveroni, 2005.
- CAMPAÑA, Farith Simon. “Derechos de la naturaleza: ¿innovación trascendental, retórica jurídica o proyecto político?” Revista Iuris Dictio, 8 de marzo de 2013.
- GUDYNAS, Eduardo. “Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano”. Revista Nueva Sociedad, n° 122, noviembre-diciembre 1992. [en línea] [http://www.nuso.org/upload/articulos/2177\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/2177_1.pdf) [consulta: 20 de enero de 2015]
- Principio 10 de la Declaración sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra, Río de Janeiro, 1992).
- Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires. “Almada Copetro y otro”. 19/05/1998.

- CCC. 1ª, La Plata, Sala III “Sagarduy, Alberto O. c/ Copetro S.A. s/ Daños y perjuicios”. 28/3/2006.
- Cámara de Apelación en lo Contencioso Administrativo San Martín, “Fundación Ecosur Ecológica Cultura y Educación desde los Pueblos del Sur vs. Municipalidad de Vicente López y otro s. Amparo”, 25/07/2008.
- CSJN, “Mendoza, Beatriz S. y otros V. Estado Nacional y otros/ Daños y Perjuicios (Daños derivados de la contaminación ambiental del Río Matanza-Riachuelo)”, 20/06/06.
- GARRIDO CORDOBORA, Lidia. “La sinergia entre los problemas y los principios del ambiente y del consumo” en Reparación Integral de Daños Tomo III, Nova Tesis, agosto 2014, Rosario-Santa Fé. Pág. 463 a 489.
- GUDYNAS, Eduardo. “La senda biocéntrica: valores intrínsecos, derechos de la naturaleza y justicia ecológica”. En Tabula Rasa, No.13: 45-71. Bogotá - Colombia, julio-diciembre 2010. ISSN 1794-2489.
- GUDYNAS, Eduardo. “Los derechos de la Naturaleza en serio. Respuestas y aportes desde la ecología Política”. En La naturaleza con derechos. De la filosofía política. Abya Yala y Universidad Politécnica Salesiana. Quito, Ecuador, Mayo 2011. Pp. 239-286. [en línea] <http://www.ecologiasocial.com/biblioteca/GudynasDerechosNaturalezaEnSerio11F.pdf> .
- STONE D., Christopher, “¿Deben los árboles tener legitimación procesal? Hacia los Derechos para Objetos Naturales”, 45 S. Cal. L. Rev. 450 (1972).
- CRUZ MARTINEZ, Edgar Humberto. Derecho a un Medio Ambiente Sano. En Derechos Humanos y Medio Ambiente, N°13, 227-228, 1995. ISBN 968-484-243-0. [en línea] <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/13/pr/pr19.pdf>
- ZAFFARONI, Eugenio Raúl “La Pachamama y el Humano”. Buenos Aires, Madres de Plazas de Mayo, Ediciones Colihue, 2012.
- JERJES LOAYZA, Javier. Entre el Progreso y el Abuso: Problemática social en torno a las tierras protegidas de las comunidades nativas. *Astrolabio* N° 7, 2011, 86-87. ISBN 1668-7515. [en línea] <http://revistas.unc.edu.ar/index.php/astrolabio/article/view/586>.
- BECK, Ulrich; GUIDDENS Anthony; LASH Scout. “Modernizacao reflexiva: politica, tradicao e estetica na ordem social moderna”. En *Dano Ambiental*, Jose Rubens Morano Leite; Patrick de Araujo Ayala. Sao Paulo: UNESP, 1997. P. 120-135.
- BECK Ulrich. “Risk Society toward a new modernity”. London. Sage, 1992. En *Dano Ambiental: do individual ao coletivo extramatrimonial: teoria e pratica*. 4ª edicto. Sao Paulo: editora revista dos tribunais, 2011.
- DWORKIN, Ronald. Una cuestión de principios. Buenos Aires, Siglo veintiuno editores, 2012.

# **“Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: conflictos, debates y disputas en el campo político-jurídico”**

## **Dra. Marta Susana Juliá**

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS), Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).  
abmsjulia@hotmail.com

## **Mgter. María Carolina Ulla**

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS), Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).  
abmculla@gmail.com

## **Ab. Natalia Conforti**

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (CIJS), Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC).  
naticonforti@gmail.com

## **Resumen**

La presente ponencia forma parte de los resultados parciales del proyecto de investigación sobre: “*Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: conflictos, debates y disputas en el campo político-jurídico*” a desarrollarse durante 2014-2015. El proyecto se orienta a describir y analizar la formulación e implementación de las políticas nacionales de presupuestos mínimos ambientales en las provincias argentinas, a partir del estudio del caso de la provincia de Córdoba.

Desde la incorporación de la cláusula ambiental a partir de la reforma constitucional de 1994, se pueden advertir no solo implicancias políticas e institucionales, sino un nuevo proceso de significación de la política ambiental, donde juristas, doctrinarios e investigadores han ido conceptualizando y conformando teorías sobre los presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA). En este marco, la presente ponencia tiene como objetivo profundizar, desde los presupuestos mínimos de protección ambiental, el impacto que provocó en nuestro sistema jurídico a la fecha, la estructuración del Nuevo Orden Ambiental.

Es en este proceso de implementación de las políticas ambientales, donde comienzan a emerger los conflictos, los debates y las disputas en el campo político, jurídico e institucional de manera más clara y que va a influir en el desarrollo de las actuales políticas públicas ambientales en Argentina, tanto en su dimensión jurídica e institucional.

## **I. Introducción**

Nuestro grupo de investigación sobre Derecho Ambiental del Centro de investigaciones de la Facultad de Derecho de la UNC (CIJS) y el Instituto Superior de Estudios Ambientales (ISEA) se

encuentra desarrollando el proyecto sobre “Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina: conflictos, debates y disputas en el campo político-jurídico” bajo la dirección de la Dra. Marta Juliá. Como temáticas que el propio grupo viene trabajando y forman parte de la línea de investigación jurídica ambiental nos pareció interesante compartir para el debate y la discusión algunos resultados preliminares de nuestra investigación, lo que incluye resultados parciales de diferentes grupos dentro del proyecto.

La estructura y existencia de un nuevo orden jurídico, político e institucional en Argentina a partir de la reforma de la constitución nacional en 1994 es un temática que venimos abordando en diferentes trabajos (Juliá y Foa Torres, 2012; Juliá 2012, Juliá, 2013) los que constituyen la base sobre la cual se diseñó el proyecto de Investigación SECYT 2014/2015 que ya mencionáramos y que nos permitió reflexionar, debatir y profundizar en algunos aspectos de la problemática.

El impacto que provoca en nuestro sistema jurídico la incorporación de la cláusula ambiental es indiscutible y con el transcurso del tiempo se pone en evidencia no solo sus implicancias políticas e institucionales, sino el proceso de construcción donde los juristas, doctrinarios e investigadores van a definir el sentido y el alcance de los presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA).

Durante la presente investigación nos aproximamos al nuevo orden en distintos planos y sectores del sistema jurídico, político e institucional, desde el análisis de los presupuestos mínimos de protección ambiental (PMPA), con lo cual presentamos en este trabajo parte de la propuesta resaltando ciertas temáticas que suponemos de interés. Es por ello, que proponemos y debatimos algunos aspectos de este nuevo orden planteado y no tratamos temáticas ambientales específicas.

Si nos proponemos avanzar en la construcción de teoría desde una perspectiva ambiental del derecho, lo hacemos a través de aproximaciones diferenciadas a una realidad compleja como es la del orden ambiental actual. Para ello vamos a proponer reflexionar en diferentes aspectos.

860

En primer lugar, nos interesa destacar cómo observamos el nuevo orden jurídico ambiental, como lo conceptualizamos y definimos, que alcance y significado tienen los presupuestos mínimos de protección ambiental para el sistema jurídico ambiental de nuestro país.

En segundo lugar, nos interesa destacar como observamos los presupuestos mínimos de protección ambiental, a partir del análisis de las resoluciones dictadas por los tribunales argentinos a partir de 1994 -publicadas en revistas y bases informáticas de divulgación jurídica- como así en todos aquellos datos complementarios que pudieran resultar útiles para caracterizar y explicar a este tipo de normas.

Un tercer aspecto a describir, es el desarrollo normativo de la formulación de políticas públicas ambientales a través de la sanción de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental. Asimismo, se analiza el impacto político de los presupuestos mínimos ambientales como nuevo material normativo en el sistema jurídico, político e institucional argentino.

Finalmente, pretendemos reflexionar desde los presupuestos mínimos ambientales y el desarrollo alcanzado, el estado de situación y de desarrollo de las políticas públicas ambientales en Argentina, tanto en su dimensión jurídica e institucional enmarcada en una propuesta teórica- metodológica en el nuevo proceso de significación de la política ambiental.

## **II. El Nuevo Orden Ambiental Nacional**

El orden jurídico puede concebirse como “una secuencia temporalmente ordenada de sistemas normativo según Alchurron y Buling. Un sistema normativo es por lo tanto un conjunto de normas referido a un momento temporal” (Bec y Franco, 2010:245). Nos parece interesante incluir

esta aproximación que realizan estos autores que trabajan la temática ambiental sobre el orden jurídico.

Si bien el orden jurídico va a representar cuestiones diferentes de acuerdo a quien lo defina y con que objetivo lo utilizamos, en nuestro caso cuando hacemos referencia a un “nuevo orden” primero planteamos la incorporación de “lo ambiental” al sistema, en tanto es una materia que se inserta al sistema jurídico, algo que no estaba explícitamente regulado y comienza con su incorporación constitucional un impacto distinto dentro del sistema.

Mencionar un nuevo orden jurídico, político e institucional en materia ambiental en Argentina significa en principio un doble posicionamiento, por una parte; el concebirlo como un sistema, donde lo jurídico, político e institucional forman parte del mismo, conformándolo e integrándolo y donde cada aspecto se relaciona e interrelaciona con el resto del sistema; por otro lado, implica asignarle al derecho cierto significado, ya que es un elemento del sistema, parte de la política ambiental, estructurante y parte esencial de la gestión ambiental gubernamental, y por tanto parte de su implementación.

Al mismo tiempo consideramos importante observarlo como un proceso en construcción que va configurándose con las formulaciones y ejecuciones de las políticas ambientales que se diseñan, los mecanismos jurídicos e institucionales que se utilizan y los efectos que se producen en el sistema.

Cada autor establece enfoques o perspectivas de análisis desde la cual abordar el nuevo orden, en este sentido, la aproximación a la problemática permite utilizar distintos conceptos de derecho, de sistemas jurídicos, de procesos de estructuración de normas, etc.

En un trabajo previo (Juliá, Foa Torres, 2012) planteamos que siguiendo a Pierre Bourdieu, podemos afirmar que, desde una mirada sociológica, el derecho constituye una realidad social existente en dos aspectos inseparables y simultáneos: como discurso en tanto conjunto de proposiciones, y como espacio social donde se producen y negocian esos discursos. El discurso jurídico no es un simple discurso más presente en el campo social, es discurso que goza de autoridad jurídica como forma por antonomasia del poder simbólico. El poder simbólico se presenta en palabras de Pierre Bourdieu como aquel “poder para hacer que algo, que previamente solo existía en un estado implícito, exista en estado objetivado, público y formal” (Bourdieu, 2001: 124) Es el poder propio del campo jurídico de objetivar ciertos enunciados a través de la codificación, de dar formas, de instituir y nombrar, de otorgar jerarquía y poder de coerción, de oficializar y universalizar. Es que entre lo más específico del espacio jurídico se halla aquel interés por dotar de neutralidad, universalidad y desinterés al discurso jurídico y, a través de ello, lograr la legitimación y consenso social sobre determinadas concepciones impuestas por uno u otro grupo o clase social.

En tal sentido, la cláusula ambiental introducida por la reforma constitucional de 1994 constituye un acto político y jurídico que, mediante la jerarquización del derecho humano al ambiente sano, abrió paso a la objetivación de un nuevo orden jurídico-ambiental.

En el contexto de la reforma constitucional, si bien constituye una discusión marginal, se define en el sistema jurídico política e institucional un concepto de ambiente, distribuciones de competencias, derechos y deberes en materia ambiental que van a caracterizar la construcción del orden ambiental.

Podemos afirmar que a partir de la reforma constitucional se genera un nuevo escenario político en donde la dinámica de cambio, el debate y los conflictos ambientales van tomando un perfil propio y central. La producción doctrinaria y jurisprudencial ha sido incesante en la temática ambiental en general y en la interpretación de la cláusula ambiental en particular.

Así autores que trataban la temática de los recursos naturales como Valls, Pigretti o las temáticas ambientales como Sabsay, di Paola, Nápoli, Cafferatta, entre otros, realizan sus análisis y conside-

raciones también autores desde la mirada constitucional interpretando al respecto autores como Qurioga Lavié, Bidart Campos, Lago entre numerosos que opinan y profundizan en el tema.

En el contexto de la reforma constitucional no había consensos acerca de la problemática ambiental en el sistema, sobre la distribución de las competencias, en las relaciones e interrelaciones entre las jurisdicciones frente a los problemas ambientales y en el propio concepto de ambiente objeto de derecho.

Este nuevo orden se expresa a partir de sus consecuencias que, como efecto cascada y con el transcurrir de los años, han producido diferentes impactos tanto en las administraciones provinciales y en la nacional, como en los sistemas jurídicos de cada jurisdicción y en sus políticas.

Estos impactos no se han traducido solamente en meras adaptaciones armónicas o en la creación aislada de nuevas áreas y regulaciones sino, centralmente, en el surgimiento de nuevos y complejos conflictos entre niveles jurisdiccionales del Estado, o entre éste y el sector privado, o entre áreas de una misma jurisdicción.

### **III. Los presupuestos mínimos de protección ambiental**

En Argentina, las últimas décadas delinearón y otorgaron un perfil jurídico, institucional y administrativo a las gestiones ambientales en los distintos niveles de gobierno, avanzando en numerosos aspectos desde las provincias y municipios, hasta el reconocimiento constitucional con la reforma de 1994 (Juliá, 2010).

La incorporación de la cláusula ambiental en la Constitución, que se establece en el art. 41, constituye un nuevo orden que surge de la conceptualización de ambiente que incorpora la Constitución Nacional, de las consideraciones que realiza sobre el ambiente en el marco de un desarrollo sustentable, de las formulaciones de este derecho-deber ambiental, de las obligaciones impuestas a los poderes del estado de proveer en materia ambiental, entre otras.

En este sentido y siguiendo a Savino y Nonna, entendemos a los presupuestos mínimos como, normas de base, umbral, comunes -en el sentido que constituyen denominador común-, sobre las cuales se va a construir el edificio total normativo de la tutela ambiental en la Argentina, de organización federal. Se trata de normas de aplicación en todo el territorio de la Nación, básicas, de un umbral, de un “piso inderogable (Savino/ Nonna, 2004)”.

Ahora bien, a ello se le agrega que el alcance de las normas de presupuestos mínimos comprende no solamente los estándares o parámetros técnicos, sino también las políticas de gestión en materia ambiental, con la sola limitación de no extralimitarse -vaciando de contenido o devaluando las facultades provinciales de dictar normas complementarias-, ni cercenar o aniquilar las facultades inherentes al dominio originario de los recursos naturales existentes (Nonna/ Dentone 2011).

Todo ello se traduce en un enorme impacto en el sistema jurídico generado nuevas categorías de normas (las leyes de presupuestos mínimos), nuevas jerarquías normativas (leyes ambientales vs. Códigos de fondo), nuevas responsabilidades (responsabilidad ambiental), la generación de legislación ambiental por parte de las provincias y municipios, las que deben integrar, adecuar y complementar a la de presupuestos mínimos nacionales y al mandato constitucional. (Juliá, 2010)

Se observa que las tareas de implementación no son sistemáticas y que las gestiones van avanzando en función de sus necesidades, prioridades y objetivos, que no siempre coinciden con los establecidos en las leyes. El gestor y el intérprete ambiental se enfrentan a un nuevo sistema en construcción que es necesario desarrollar e implementar, planteando problemas interjurisdiccionales, de alcance y límites de las competencias ambientales en los distintos niveles de gobierno.

Por otra parte, las leyes de Presupuestos Mínimos Ambientales existen y están incorporadas en el sistema jurídico argentino, algunas han sido muy cuestionadas, otras ya aplicadas en muchos casos a situaciones ambientales concretas. Existen numerosos artículos que se han ocupado de observar y analizar las leyes de presupuestos mínimos desde el concepto como De Benedictis, o aspectos de federalismo en la ley general del ambiente en el caos de Esain, o planteando la crítica a la ley general como Bec y Franco, como opiniones de mayor o menor generalidad (Cafferatta, Valls, Pigretti, por ejemplo) que sería extenso mencionar los distintos autores con trabajos sobre el tema.

Al mismo tiempo, y hemos señalado en otro lugar<sup>1</sup>, tanto los estudios jurídicos ambientales de tenor dogmático, como los análisis de políticas ambientales, inscriptos en la ciencia política, no son terrenos o campos académicos totalmente unívocos o cerrados para abordar los presupuestos mínimos donde se van construyendo y consolidando las opiniones en el tiempo.

Así, en el caso de los estudios jurídicos, si bien el jurista dogmático tiene a visualizarse como un simple interprete técnico de términos y conceptos legales, el terreno ambiental la adopción y la acumulación de esas interpretaciones y opiniones coayudaban al establecimiento de criterios específicos para la formulación e implementación de políticas (Juliá/ Foa Torres, 2012).

Por otro lado, el campo de los estudios de las políticas públicas ambientales está habitado por un amplísimo espectro de enfoques que van desde los técnicos económicos, que promueven el desarrollo de instrumentos económicos de gestión ambiental, pasando por la perspectiva de los derechos de que suele proponer la instalación y el fortalecimiento de instancias que garanticen el cumplimiento de la legislación ambiental, hasta enfoque críticos y de cuño marxistas que intentan análisis al derecho y la política ambiental en el contexto económico y políticos mundial en el que se desenvuelven (Foa Torres, 2012).

En este sentido, desde una perspectiva jurídica ambiental, los presupuestos mínimos como políticas públicas, son indicadores trascendentes que tienen incidencia en los demás elementos de la gestión (el derecho y la administración ambiental) y deben considerarse los impactos en el marco normativo y administrativo de cada gestión objeto de análisis.

#### **IV. El impacto de los presupuestos mínimos en la jurisprudencia argentina (1994-2014)**

El objetivo de la presente sección fue analizar en la jurisprudencia argentina, la principal doctrina en torno a la figura de los presupuestos mínimos ambientales. En particular, se hizo foco en los aspectos conceptuales de la categoría, predominantes en las resoluciones dictadas por los tribunales argentinos, como así en todos aquellos datos complementarios que pudieran resultar útiles para caracterizar y explicar a este tipo de normas.

Se tomó como objeto de análisis las resoluciones dictadas en el país a partir del año 1994, publicada en revistas y bases informáticas de divulgación jurídica. Las bases seleccionadas fueron: Abeledo Perrot, La Ley, VLex, Infojus, el Centro de Información Judicial del Poder Judicial de la Nación, el sitio oficial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, el portal de búsqueda jurisprudencial del Poder Judicial de la Provincia de Córdoba, Semanario Jurídico de Córdoba, El Dial y el Foro de Córdoba.

Estas unidades fueron distribuidas entre los miembros del equipo, con el objeto de abarcar el mayor universo posible de resoluciones en la materia. Al tratarse de un estudio predominantemente cualitativo, se optó por una muestra de tipo no probabilística decisional<sup>2</sup> tomando como criterios hipotéticos tres tipos de doctrina judicial posiblemente a encontrar en las resoluciones relevadas:

1 Juliá, Marta- Foa Torres, "Derecho y políticas públicas ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo Jurídico", Revista Perspectiva en Políticas Públicas, año I, N° 2 Universidad Nacional de Lanús, Lanús Enero/ Junio 2012.

2 Yuni, J. & Urbano, C. (2003) *Técnicas para investigar y formular proyectos de investigación*. Córdoba: Brujas.

- Resoluciones donde el tribunal expresamente defina o caracterice este tipo de normas, como así también las facultades del gobierno federal y de los gobiernos locales;
- Resoluciones donde no se define de algún modo qué son los presupuestos mínimos, pero que lo haga indirectamente al resolver un conflicto en tal sentido, por ejemplo un planteo de inconstitucionalidad o una cuestión de competencia entre esferas de gobierno;
- Resoluciones donde solamente se apliquen las normas de presupuestos mínimos sin abordar centralmente su concepto aunque, por las características del tema tratado, tales decisiones puedan ser útiles para la caracterización.

Siguiendo estos criterios se seleccionaron algunos pronunciamientos del total de resoluciones publicadas en las bases nombradas. Al día de la fecha se ha construido una muestra de aproximadamente 150 fallos. Entre los resultados obtenidos, se pueden destacar:

- ¿Leyes de presupuestos mínimos o leyes que contienen presupuestos mínimos?

Algunos fallos aseguran enfáticamente que estamos frente a leyes de presupuestos mínimos<sup>3</sup>, mientras que otros dicen que las leyes en cuestión contienen, regulan o fijan los presupuestos mínimos (PM) haciendo referencia al artículo 1, 6 y 32 de la LGA<sup>4</sup> y 41 de la CN<sup>5</sup>. En uno u otro caso las consecuencias son distintas ya que si son leyes de presupuestos mínimos significaría que todo lo contenido es obligatorio para todas las provincias, mientras que si sólo contienen o regulan en alguno de sus artículos los presupuestos mínimos, las provincias podrían agregar reglamentaciones para la aplicación de estos presupuestos. Al separar contenidos, no toda una ley de PM podría tener la jerarquía del 41, sino del 75 inc. 12 por ejemplo si es derecho de fondo. En este último caso no podría ser complementada por las provincias.

864

Los fallos analizados citan como ley de presupuesto mínimos a la LGA, Ley 26.418 de Glaciares y Ambiente Periglaciario<sup>6</sup>, Ley 25.688 de Aguas<sup>7</sup>, Ley 25.612 de gestión integral de residuos industriales y actividades de servicio, Ley 25.670 de eliminación de los PCBs, Ley 25.831 de acceso a la información pública ambiental, Ley 25.916 de gestión de residuos domiciliarios<sup>8</sup>. Diferencian a la

3 Cámara 7ª de Apelaciones en lo Civil y Comercial de Córdoba, del 14/12/2005 en “Chañar Bonito S.A. v. Municipalidad de Mendiolaza”, Publicado en: ABELEDO PERROT Online; Cita Online: 35003388.

CSJN del 20/04/2010 en “Asociación Civil Diálogo por el Ambiente v. Estado Nacional -Poder Ejecutivo-”, Publicado en: SJA 30/6/2010; Cita Online: 20100432.

Juzgado de 1º Instancia de Civil y Comercial de Río Grande del 19/02/2010 en “Asociación de Consumidores y Usuarios (ACU) c. Municipalidad de Río Grande y otro”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/5354/2010.

T.S.J. Cba, Sala Electoral y de Competencia Originaria, Sent. del 23/04/2013 en “Club de derecho (fundación club de derecho argentina) y otros - quispe, eduardo - quispe, diego raúl- quispe, ester margarita- molina, celina laura - barboza vaca, vanina de los angeles - oliva, da c/ municipalidad de malvinas argentinas amparo (ley 4915)- expte. n° 218019/37 - recurso directo”.

Superior Tribunal de Justicia de la Prov. de Río Negro, del 27/12/2005 en “Constanzo Días, Luis E. y otros”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: AR/JUR/6784/2005.

T.S.J., Cba Sala Contencioso Administrativa, Sent. del 16/02/2012 en “Benatti, Víctor Hugo c/ Municipalidad de Villa Allende -Plena Jurisdicción - Recurso de Casación”.

4 Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala II, del 08/09/2003 en “Biondo, Esteban v. Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano -Poder Ejecutivo-”, Publicado en: La Ley Online; Cita Online: 70013780.

Superior Tribunal de Justicia de la Provincia de Río Negro, del 16/08/2005 en “CO.DE.CI de la Provincia de Río Negro”, Publicado en: LA LEY 2006-C, 223, con nota de Eduardo Pablo Jiménez; LLPatagonia 2006, 69; Cita Online: AR/JUR/4594/2005.

5 Juzgado de 1º Instancia en lo Contencioso administrativo de San Nicolás, del 16/06/2004 en “Carrasco, Juan A. y otros c. Delegación Puerto Paraná Inferior, Dirección Provincial de Actividades Portuarias y otros”, Publicado en: LA LEY 2005-B, 836, con nota de Alicia Muñoz; Cita Online: AR/JUR/4114/2004.

6 In re “Asociación Civil Diálogo por el Ambiente...”, ya citado.

7 In re “Asociación de Consumidores y Usuarios (ACU)...”, ya citado.

8 In re “Constanzo Días, Luis E. y otros...”, ya citado / Cámara Federal de Apelaciones de La Plata, sala I, del 28/06/2005 en “CEAMSE c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara”, Publicado en: LLBA2005 (noviembre), 1247. Cita Online: AR/JUR/3886/2005.



ley 24.051 de residuos peligrosos como una ley con disposiciones federales, de derecho común e incluso normas que se aplican en uno u otro carácter.

- ***Definición de mínimo***

El art. 41 CN, establece: "...Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales. ..." Existe abundante jurisprudencia que hace referencia al mencionado precepto. Pero al momento precisar el significado del mismo encontramos pocos pronunciamientos que lo analicen.

En un fallo de la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, esta define lo que se entiende por presupuestos mínimos, afirmando que con el término mínimo se hace referencia a aquello que no puede dejar de contemplarse en ninguna legislación, sería lo imprescindible, lo que mínimamente, valga la redundancia, toda legislación debe contemplar, ya que como bien indica "...lo "mínimo" en extensión es lo máximo en importancia..."<sup>9</sup>

- ***Definición de complementario***

Con respecto al alcance de complementar, el fallo de la CSJN "Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otro" entiende que esto implica que las provincias pueden adicionar o añadir, requerimientos; precisiones; u obligaciones no contenidas en las leyes de presupuestos mínimos.<sup>10</sup> Se trata de un pronunciamiento en donde el máximo tribunal debe decidir acerca de la constitucionalidad de un requisito exigido por una norma provincial, en concreto el procedimiento de audiencia pública necesario para la aprobación de un proyecto minero. Si bien el voto mayoritario decide rechazar in limine el recurso, Lorenzetti, Fayt y Petracchi delinean el alcance de complementar según su voto, convirtiéndose así en una de las pocas opiniones expresas de este tribunal acerca de la conceptualización de los presupuestos mínimos.

Asimismo, la Cámara Federal de Apelaciones de San Martín Sala I<sup>11</sup> profundiza también en este concepto, enunciando que la facultad de complementar de las provincias se efectivizará teniendo en cuenta las características propias de cada una de ellas, siendo estas operativas, siempre que las mismas no contradigan lo expresado en las leyes de presupuestos mínimos, que son de orden público y servirán de parámetro de interpretación para estas normas provinciales dictadas con este fin de "agregar" (complementar) regulaciones con el fin de acentuar las protecciones existentes.

- ***Leyes de presupuestos mínimos y política ambiental nacional***

Algunas resoluciones han explicado, citando a Juan Rodrigo Walsh, que una ley de presupuestos mínimos es la estructura jurídica a partir de la cual se construye una política de Estado en materia de protección del entorno y desarrollo sustentable. En función de ello, estas leyes no son únicamente la consecuencia de la particular regla de concertación y procura del consenso entre la Nación y las provincias fijadas por el constituyente de la reforma. En tal sentido, los lineamientos de la política ambiental nacional diseñada a partir de los acuerdos logrados por las provincias y la Nación en el marco del federalismo concertado se plasmarán en normas que, más allá de las obligaciones y derechos que pudieran crear para los administrados o el propio sector público,

9 Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, sala I. 09/12/2004. Landnort S.A.. La Ley Online LLBA2005 (marzo), 222.

10 Corte Suprema de Justicia de la Nación. 17/04/2007. "Recurso de hecho deducido por Minera El Desquite S.A. en la causa Villivar, Silvana Noemí c/ Provincia del Chubut y otros". Sitio oficial de la CSJN Disponible en [www.csjn.gov.ar](http://www.csjn.gov.ar) y en La Ley Online.

11 Cámara Federal de Apelaciones de San Martín, sala I. 09/12/2004. Landnort S.A.. La Ley Online LLBA2005 (marzo), 222.

constituyen un verdadero programa de gestión para el desarrollo sustentable.<sup>12</sup>

Los jueces han señalado también que las leyes de PM conforman los cimientos jurídicos sobre los cuales se construye la política ambiental, definiendo las áreas prioritarias para la gestión pública y los instrumentos para lograr los objetivos definidos por la política ambiental. Eso al menos es lo que pareciera haber inspirado a quienes idearon y concibieron la reforma constitucional de 1994, al incorporar el “derecho al ambiente”, con la regla específica de concertación entre jurisdicciones, a partir de la facultad de la Nación de fijar los presupuestos mínimos, todo según lo expresa Walsh.

Por ejemplo, respecto de la Ley 25.916 sobre gestión de residuos domiciliarios, in re “Ceamse” la Cámara indicó que como norma de presupuestos mínimos de protección ambiental aquella constituye el fundamento para una política de estado en la materia, orientada a encaminar a todos los municipios y provincias del país a adecuar su gestión a las pautas mínimas estipuladas para el manejo de residuos (conf. Walsh, Juan Rodrigo, op. cit).<sup>13</sup>

El Tribunal en “CO.DE.CI” referenció que en la LGA hay un punto de partida común a partir del cual se unifican las políticas nacionales sobre cada una de las materias que pueden merecer, además, una consideración especial cuando se trata de la explotación de determinados recursos naturales y donde rigen, además de la legislación nacional, convenciones y tratados internacionales.<sup>14</sup>

A modo de reflexión, del relevamiento jurisprudencial realizado, podemos decir que la magistratura es reticente a expedirse sobre el alcance o significado de los presupuestos mínimos. La mayoría trata o centra su análisis en el alcance de la competencia para legislar o complementar tales presupuestos, como para juzgar. En este campo, encontramos numerosos pronunciamientos relativos a cuestiones de competencia, especialmente al ser ésta una materia específicamente regulada por esta normativa. A su vez, la competencia legislativa predomina en planteos de inconstitucionalidad tanto de normas locales (provinciales y comunales), como planteos que atacan a las mismas leyes de presupuestos mínimos (especialmente en materia de agua y glaciares).

Volviendo a los problemas de conceptualización, la mayoría de los pronunciamientos se limita simplemente a citar textualmente el art. 41 de la CN, señalando que *corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección del medio ambiente y a las provincias las necesarias para complementarlas sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales*. Aun así, algunas decisiones se han aventurado a definir el término mínimo, siendo también especialmente importante la opinión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en torno al término complementar: “*agregar alguna exigencia o requisito no contenido en la legislación complementada*”.

Por otro lado, creemos que la diferenciación entre leyes de presupuestos mínimos y leyes que solo contienen presupuestos mínimos en alguno de sus artículos, no necesariamente es fruto de una decisión deliberada de los jueces sino que muchas veces puede llegar a ser por desconocimiento sobre la relevancia de hablar en uno u otro sentido. No hemos encontrado muchas resoluciones que abordan de manera directa esta diferenciación, mayormente tratada por la doctrina.

Por último, del análisis de los fallos relevados, cabe remarcar la fuerte influencia que han tenido las leyes de presupuestos mínimos sobre aspectos procesales, en dos sentidos. Por un lado, en procedimientos administrativos provinciales, como por ejemplo las evaluaciones de impacto ambiental. Por el otro, puede verse cómo las leyes de PM han introducido fuertes modificaciones en los procesos judiciales, órbita predominantemente provincial, especialmente en materia del rol del juez, carga de la prueba, acceso a la justicia, y legitimación. Las cuestiones de competencia judicial, a más de ser un tema procesal, reflejan también cómo ha ido evolucionando la opinión de los jueces en torno al ámbito de actuación de los poderes judiciales federal y de las provincias, tema éste de fuerte raigambre constitucional y política.

12 Suprema Corte de Justicia de la Provincia de Buenos Aires, del 14/11/2007 en “Yane, Salvador v. Municipalidad de General Alvarado”, Publicado en: LNBA 2008-3-337; Cita Online: 35020558.

13 In re “CEAMSE c. Nuevo Ambiente Centro Vecinal de Punta Lara”, ya citado.

14 In re “CO.DE.CI de la Provincia de Río Negro”, ya citado

## V. El impacto del Nuevo Orden jurídico ambiental, a partir del dictado de las Leyes de Presupuestos Mínimos

Para analizar la formulación de la política ambiental en Argentina, desde una perspectiva ambiental del derecho, debemos partir del estudio del contexto histórico, nacional e internacional, bajo el cual surgió la legislación ambiental. Siguiendo a los juristas Silvia Nonna<sup>15</sup>, José María Demonte y Natalia Waitzman<sup>16</sup> se advierten cuatro períodos de evolución de la normativa nacional: la regulación estática de los recursos naturales, el tratamiento dinámico del ambiente, la reforma de la constitución nacional y la elaboración de las normas de presupuestos mínimos.

La primera etapa, denominada por lo autores, *Regulación Estática de los Recursos Naturales*<sup>17</sup>, se inició a finales del siglo XIX regulando en forma independiente los distintos recursos naturales, tanto a nivel nacional como provincial. Así, en 1886 se sanciona el Código de Minería de la Nación, mientras que otras leyes nacionales anteriores a la primera mitad de la década del 70 del siglo pasado se ocuparon de regular otros recursos naturales.

Por otra parte, los autores destacan un segundo período denominado *Tratamiento Dinámico del Ambiente*<sup>18</sup>, el cual, a su vez, se encuentra subdividido en dos momentos: aprobación de tratados ambientales internacionales y de las normativas provinciales.

En relación a la *Aprobación de Tratados Ambientales Internacionales*<sup>19</sup>, esta etapa comienza a partir de 1972, año en que se llevó a cabo la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente Humano, convocada por la Asamblea de Naciones Unidas y se redactó la denominada Declaración de Estocolmo. Para 1982 con el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, en Nairobi-Kenya, Argentina comenzó con más fuerza a adoptar el tema ambiental para consagrarlo en esa década en normas provinciales.

En 1992, la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo de Río de Janeiro significó un hito importante en la historia del derecho internacional ambiental. Por su parte, Argentina participó de este gran evento incrementando el proceso de inserción de la dinámica ambiental en su derecho positivo, adoptando varios acuerdos internacionales en la materia.

El segundo momento se inició a comienzos en la década de los 90', caracterizado por la incorporación de *Normativa Provincial*<sup>20</sup>, donde la mayoría de las provincias de la Argentina incorporaron el principio de protección del ambiente en sus respectivas Constituciones. Al mismo tiempo, la mayoría de las provincias regularon la materia ambiental a través de normas particulares, ya sea leyes generales de protección ambiental, o mediante normativa específica para la evaluación del impacto ambiental.

---

15 Nonna, Silvia. Capítulo I: "La protección ambiental en las normas del nuevo milenio. Un nuevo rumbo", El nuevo Rumbo Ambiental. Editorial Ciudad Argentina. Abril 2008. En coautoría con Coria Silvia, Devia Leila, Flores Marcela, Vidal de Lamas Ana y Villanueva Claudia.

16 Nonna Silvia y Dentone José María, Waitzman Natalia, con colaboración de Fonseca Ripani Ezequiel "Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental en Argentina". En Ambiente y Residuos Peligrosos. Editorial Estudio, Año 2011.

17 Nonna Silvia y Dentone José María, Waitzman Natalia, op cit. p 1.

18 Nonna Silvia y Dentone José María, Waitzman Natalia, op cit. p 2

19 Nonna Silvia y Dentone José María, Waitzman Natalia, op cit. p 2

20 Nonna Silvia y Dentone José María, Waitzman Natalia, op cit. p 3.

Posteriormente se destaca la tercera etapa, caracterizada por la *Reforma de la Constitución Nacional*<sup>21</sup> en el año 1994, la cual incorpora en su Artículo 41, “el derecho a un ambiente sano y el correlativo deber de preservarlo, y que a su vez permita un efectivo desarrollo sostenible, incorporando temas trascendentales como los presupuestos mínimos de protección al ambiente, el uso racional de los recursos naturales, la recomposición de daño ambiental, la educación e información ambiental, la protección de la biodiversidad, la preservación del patrimonio natural y cultural”.

A ello agregan los autores Nonna, Demonte y Waitzman que, en “la Reforma Constitucional se van receptor los principios reconocidos por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente Humano de Estocolmo en 1972 y por la Cumbre de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Río de Janeiro en 1992, en clara sintonía con la línea adoptada por las constituciones que fueron sancionadas a partir de entonces”<sup>22</sup>.

Por su parte, para Juliá “es la reforma constitucional de 1994, el punto de partida para la definición de la política ambiental en Argentina, fundando la primera formulación política al establecer el significado de distintos aspectos de la temática así por ejemplo: lo que se entiende por ambiente en el sistema jurídico argentino, quienes legislan, quienes ejecutan y gestionan en material ambiental y cuáles son las responsabilidades de las autoridades sobre el tema”<sup>23</sup>.

Por último, la cuarta fase se encuentra conformada por la *Elaboración de las Normas de Presupuestos Mínimos*<sup>24</sup>, la cual comenzó a gestarse desde julio del año 2002 y continúa en desarrollo por estos días. En orden cronológico, las leyes de presupuestos mínimos para la protección ambiental sancionadas hasta el momento son:

- 1) Ley 25.612 Presupuestos Mínimos para la Gestión Integral de los Residuos Industriales y de Actividades de Servicio.
- 2) Ley 25.670 Presupuestos Mínimos para la Gestión y Eliminación de PCBs.
- 3) Ley 25.675 Presupuestos Mínimos para la Gestión Sustentable y Adecuada del Ambiente.
- 4) Ley 25.688 Régimen de Gestión Ambiental de Aguas.
- 5) Ley 25.831 Información Pública Ambiental.
- 6) Ley 25.916 Gestión de Residuos Domiciliarios.
- 7) Ley 26.331 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos.
- 8) Ley 26.562 Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para el Control de las Actividades de Quema.
- 9) Ley 26.639 Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial.
- 10) Ley 26.815 Sistema Federal de Manejo del Fuego

Todo ello se traduce en un enorme impacto en el sistema jurídico generando nuevas categorías de normas (las leyes de presupuestos mínimos), nuevas jerarquías normativas (leyes ambientales vs. códigos de fondo), nuevas responsabilidades (responsabilidad ambiental) solo para citar algunos de los aspectos que hoy son parte de la discusión doctrinaria y la consideración jurisprudencial en el país<sup>25</sup>.

Para describir el desarrollo normativo de la formulación de políticas públicas ambientales a través de la sanción de leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, la metodología utilizada

21 Nonna Silvia y Dentone José María, Waitzman Natalia, op cit. p 3.

22 Nonna Silvia y Dentone José María, Waitzman Natalia, op cit. p 3.

23 Julia, Marta Susana. “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, Lexis Nexis, *Revista de Derecho Ambiental*, N°1, Enero-Marzo, 2005, p 135.

24 Nonna Silvia y Dentone José María, Waitzman Natalia, op cit. p 3.

25 Juliá, Marta S; Foa Torres Jorge; Del Campo Cristina, op.cit. p.46.

es de tipo exploratorio-descriptivo del estado de situación del marco jurídico-legal, político e institucional de las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental.

Para lograr un acercamiento complejo al análisis comprensivo de la formulación de políticas ambientales, mediante la utilización de este nuevo material normativo incorporado en el sistema jurídico argentino en la cláusula ambiental del Art. 41 CN, el trabajo de investigación se dividió en **tres etapas**:

- 1) Una **primera etapa** caracterizada por la búsqueda y relevamiento de fuentes, datos e información sobre las leyes de presupuestos mínimos ambientales (aprobadas, en tratamiento y proyectos de ley), sus fundamentos y la exposición de motivos para determinar el contexto histórico en el que se enmarcan. Las fuentes relevadas mediante una división entre las integrantes del equipo, fueron las siguientes: Academia Nacional de Derecho de la UNC (ACADERC); Hemeroteca de la UNC (Abeledo-Perrot, LL, JA, LexisNexis); Biblioteca Núñez (Poder Judicial) y Organismos internacionales (PNUMA, CEPAL, CDH); Congreso de la Nación (Comisión de medio ambiente) e INFOLEG; Revistas especializadas (Universidad de Palermo) y ONGs (FARN); INFOJUS y editorial La Ley.
- 2) En la **segunda etapa** nos adentramos en el proceso exploratorio propiamente dicho. El cual consistía en la lectura del material bibliográfico relevado, a efectos de ordenar, sistematizar y recopilar la información recolectada en un documento escrito con las citas de opiniones doctrinarias, de juristas y técnicos sobre las leyes de presupuestos mínimos de protección ambiental, sus fundamentos (el porqué de la norma) y qué dicen los autores sobre la política en cada una de las temáticas que regulan las leyes de presupuestos y cómo se implementan en el sistema jurídico y político argentino.
- 3) La **tercera y última etapa** de esta primera parte del trabajo se centraba en un estudio analítico de cada una de las 10 leyes de presupuestos mínimos y de algunos proyectos de ley. Para ello se construyó una tabla contemplando las dimensiones y categorías de análisis: **3.A. Parte General (PG)**, **3.B. Dimensión Jurídica (DJ)**, **3.C. Dimensión Política (DP)**, **3.D. Dimensión Institucional (DI)** y **3.E. Dimensión Participativa (DP)**.

Entre los resultados preliminares obtenidos hasta el momento del relevamiento se pueden destacar que:

- Algunas leyes de presupuestos mínimos están reglamentadas (sólo tres de ellas); dos de las cuales hicieron eco de la nueva modalidad de reglamentación concertada. La Ley 25.670 de *gestión y eliminación de PCBs* reglamentada en consenso por las provincias en el ámbito del COFEMA por Decreto 853/2007; y la Ley 26.331 de *protección ambiental de bosques nativos*, también reglamentada en el ámbito del COFEMA por Decreto 91/2009. Sin embargo, hay otros dos casos de normas de presupuestos mínimos que contemplan esta nueva estructura de reglamentación -previa concertación con las provincias- y en la práctica no se ha logrado tal efecto, se trata de la Ley 25.612 de *gestión integral de residuos industriales y actividades de servicios* (GIRIAS); y la Ley 25.688 del *régimen de gestión ambiental de aguas*. Por su parte, la tercera ley reglamentada es la Ley 25.675 mediante Decreto 2413/2002. Por su parte la Ley 25.831 de *libre acceso a la información pública ambiental*, fue reglamentada en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional mediante Decreto 1172/2003.

No obstante esta actividad reglamentaria es motivo de debate y discusión en el sistema argentino desde su incorporación por la propia institución con competencia para tal actividad, es decir, el COFEMA que por Resolución 92/2004 sostuvo su postura de que “las leyes de PMPA no son reglamentables por la Nación, sino en contenidos exclusivamente federales. La definición o el contenido material de los PMPA no puede ir más allá del establecimiento de un umbral mínimo, básico, sin abarcar contenidos de gestión”.

- Otras normas de presupuestos mínimos han sido duramente cuestionadas por la doctrina (Pigretti E., Pinto M., Del Campo, C., entre otros) e incluso pasible de recurso de inconstitucionalidad por parte de las jurisdicciones locales. Nos referimos al caso de la Ley 25.688

de *gestión ambiental de aguas*. En Marzo de 2003 la Provincia de Mendoza solicita a la CSJN su inconstitucionalidad y la Corte resuelve en 2009 declarando la constitucionalidad de la normativa de presupuestos mínimos.

- Algunas leyes de presupuestos mínimos han sido vetadas parcialmente por el Poder Ejecutivo antes de su sanción (GIRIAS y GIRD *gestión integral de residuos domiciliarios*) glaciares tuvo el veto en la primera sanción.
- Otras normas de presupuestos mínimos han sido fruto de la presión social de la sociedad civil y su participación ha sido la piedra angular del proceso normativo. Es el caso de la Ley 26.331 de *presupuestos mínimos de protección ambiental de bosques nativos*. A su vez cuenta con proyectos de ley que tienen como cámara de origen al Senado y se plantea la modificación del coeficiente de ocupación de los bosques nativos.

Profundizar sobre las normas sancionadas y los proyectos existentes, los momentos en que se discuten y la incorporación en la agenda de las cuestiones ambientales objeto de presupuestos mínimos es un indicador inicial de la política ambiental nacional.

La discusión legislativa y los momentos de la sanción de cada una de ellas con sus particularidades y contextos propios nos complementan la comprensión de la formulación de las políticas ambientales nacionales.

Todo ello forma parte de las discusiones, reflexiones y actores que involucran cada temática objeto de presupuesto mínimo en su formulación y como van a condicionar o no la aplicación e implementación de las políticas formuladas, por una parte y la interpretación de las normativas ambientales en los casos concretos.

## VI. Reflexiones finales

Si observamos el proceso desarrollado en materia ambiental en Argentina a nivel nacional las diferentes gestiones de gobierno posteriores a 1994 han dictado leyes de presupuestos mínimos haciendo uso de las atribuciones concedidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional.

El primer grupo de leyes sancionadas en 2002 a pesar del momento de crisis en el que fueron dictadas tuvieron una importante repercusión y discusión en la doctrina jurídica ambiental en Argentina.

En este aspecto, destacamos la opinión que “La sanción de las leyes de presupuestos mínimos durante los momentos de crisis vividos durante 2002, sin duda implicó correr el riesgo de una pérdida de trascendencia en la agenda institucional y política ante la percepción de problemas más urgentes y acuciantes”(Walsh, 2003:2)

Así se referencia que “en noviembre de 2002 comienza una etapa de labor legislativa tras el reconocimiento de la protección del medio ambiente. El legislador reglamenta el alcance y contenido de la cláusula ambiental” (Maqueda, 2007:1).

A veintiún años de la reforma constitucional se ha insertado “lo ambiental” y sigue generando relaciones e interrelaciones en el sistema que es necesario detectar, observar y analizar en el proceso que se inició en 1994 y sigue en desarrollo. Existe un enorme campo de estudio en los aspectos jurídicos, políticos e institucionales en la cuestión ambiental en el sistema argentino.

La primera instancia para observar la implementación de la temática ambiental y el desarrollo del nuevo orden ambiental es a nivel nacional con las leyes de presupuestos mínimos, las temáticas que se regulan, los mínimos que se establecen.

El proceso de ejecución de los presupuestos mínimos en el sistema jurídico, político e institucional en Argentina se encuentra en pleno desarrollo y es importante seguir por una parte el curso que asume en los diferentes niveles jurisdiccionales (nación , provincias y municipios) y por otro los significados y alcances que adquieren con sus correspondientes discusiones doctrinarias y jurisprudenciales.

Cada proceso en las diferentes temáticas en las que se han dictado presupuestos mínimos ha seguido su propia dinámica y hemos tratado de reflejar algunos ejemplos de acuerdo a las diferentes gestiones y desarrollos.

Existen numerosas temáticas en las que no se han establecido los mínimos en las que el Congreso Nacional podría tratar y sancionar de acuerdo a la trascendencia que adquieran los temas y que integren la agenda política actual o futura.

Todo ello constituye un marco de referencia para considerar en que medida o de que manera se han incrementado el reconocimiento de las cuestiones ambientales, de los derechos asociados al ambiente, que impacto han tenido en el territorio y en los habitantes en su aplicación e interpretación y si nos está permitiendo proteger, preservar y defender el entorno del cual formamos parte.

## Bibliografía

AGUILAR, M. J. (2010) “Marco legal de los presupuestos mínimos constitucionales” en: *El amparo ambiental*. 1º ed. Cathedra Jurídica. Buenos Aires.

BEC, E. Y FRANCO, H.J. (2010) Presupuestos mínimos de protección ambiental. Tratamiento completo de su problemática jurídica. Cathedra Jurídica, Buenos Aires.

BRAÑES, Raúl (2000) Manual de Derecho Ambiental Mexicano. México Fundación Mexicana para la Educación Ambiental .Fondo de Cultura Económica, 2ª ed.

\_\_\_\_\_ (2001) Informe sobre desarrollo del Derecho Ambiental Latinoamericano. México, PNUMA, oficina regional para América Latina.

BOURDIEU PIERRE; Poder, derecho y clases sociales; Desclée de Brouwer, 2º edición, Barcelona, 2001.

BASTONS, J.I. (2007) “Características de la protección ambiental en la Constitución Nacional Argentina” Revista de Derecho Ambiental Nª 9, elne-mar, Lexis Nexis, Buenos Aires.

CAFFERATTA, N. (2003) Informe sobre presupuestos mínimos para el COFEMA, Buenos Aires.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, informe presentado ante al Universidad Nacional de Córdoba, agosto de 2012.

ETCHICHURY, H. (2006) Tres enfoques sobre el desarrollo del medio ambiente. Lerner, Córdoba.

DEL CAMPO, C. (2004) “El trasvase de cuencas una cuestión ambiental y una ley de presupuestos mínimos”. Advocatus. Córdoba.

DI PAOLA, Ma. E. Et All (2003) *Presupuestos mínimos de protección ambiental I. Recomendaciones para su implementación y reglamentación*. FARN. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires.

DI PAOLA, Ma. E. Et All (2006) *Presupuestos mínimos de protección ambiental II. Recomendaciones para su implementación y reglamentación*. FARN. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires.

ESAIN, J. AL. (2008) “Competencia para legislar” en: *Competencias ambientales. El sistema federal ambiental. Fuentes. Distribución y alcance de las funciones administrativas, legislativas y jurisdiccionales. Presupuesto mínimos de protección*. 1º ed. AbeledoPerrot. Buenos Aires.

FALBO, A (2007) “La Constitución Nacional y la construcción jurídica del bien ambiente” SJA 10/10/2007 JA 2007 IV 1189.

GARRÉ, D. M. (2005) *Presupuestos mínimos de protección ambiental*. Facultad de Derecho. Universidad Abierta Interamericana (UAI). Buenos Aires.

JULIA, M.S, del CAMPO, C. y FOA TORRES (2013) Formulación de políticas públicas ambientales. El caso de Aguas, Bosque Nativo y Residuos Peligrosos. Lerner, Córdoba.

JULIÁ, M.S, del Campo, C. y Foa Torres, J. “La institucionalización ambiental en Argentina” Lerner, Córdoba, 2009.



JULIÁ, M. y FOA TORRES J. (2012) “La protección del bosque nativo en Argentina: aspectos político-institucionales” En: Zlata Drnas de Clement (dir.) Cuaderno de Derecho Ambiental n° 3, Instituto de Derecho Ambiental y de los Recursos Naturales, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba.

JULIÁ, M.S. y FOA TORRES, J. (2012) “Derecho y Políticas Públicas Ambientales. Hacia un enfoque ambiental y discursivo de lo jurídico”. Revista Perspectivas en Políticas Públicas, Año 1, Nro2, Enero Junio 2012, pp.123-137. Universidad Nacional de Lanús (ISSN 1853-9254).

JULIÁ, M.S. (2005) “Reflexiones y aportes para la Construcción de teoría en Derecho Ambiental” Anuario VIII del Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Universidad Nacional de Córdoba.

MAQUEDA, J. C. (2007) “Derecho Ambiental Constitucional”. Revista de Derecho Ambiental N° 11, jul-sep, Lexis Nexis, p. 13.

MOYANO, A. (2003) “Aplicabilidad de las normas ambientales que se sancionan en cumplimiento de los mandatos contenidos en el artículo 41 de la Constitución Nacional”. Informe para COFEMA, Buenos Aires.

PIGRETTI, E, A. Derecho Ambiental. Buenos Aires: De Palma, 1993.

QUIROGA LAVIE, H. “El estado ecológico de derecho en la Constitución Nacional”. La Ley, T.1996-B, sección Doctrina, p. 950-960.

SILVA, C.D. (2003) “La distribución de competencias normativas y ejecutivas entre la nación y las provincias en materia ambiental”. Informe para COFEMA, Buenos Aires.

TAWIL, G. ”La cláusula ambiental en la constitución”, La Ley, 1995-B-1291.

VALLS, M. (1992) Derecho Ambiental. Buenos Aires, Abeledo Perrot, 1992.

# el orden jurídico ambiental en la reserva hídrica natural “parque la quebrada”. una aproximación en torno al agua en el marco de la crisis hídrica

María Rocío Loza Serra<sup>1</sup>

**Eje Temático:** Desarrollo, territorio y regionalización.

## Resumen

La región de las Sierras Chicas, en la provincia de Córdoba, vive desde hace algunos años una situación particular en relación al agua, signada por la crisis hídrica. Esta problemática es el resultado de un conjunto de factores, entre los que pueden nombrarse la falta o exceso de lluvias, las actividades antrópicas abusivas, el crecimiento poblacional y un consecuente avance urbanístico, el consumo indiscriminado del agua, entre otros. El recurso agua, en ese marco, constituye un elemento importante que configura las relaciones entre los distintos actores que intervienen en su uso y gestión. De esta manera, la crisis hídrica incide sobre la estructura institucional y condiciona el reparto de competencias entre la Provincia y los municipios. A esta situación se le adiciona el nuevo orden ambiental establecido a partir de la sanción de las leyes de presupuestos mínimos, desde el que se definen las competencias ambientales en los tres niveles de gobierno: nacional, provincial y municipal.

En ese contexto, el presente trabajo se propone analizar la regulación sobre el uso y gestión del agua a partir de un caso testigo. Para ello se ha tomado la Reserva hídrica natural “Parque La Quebrada”, por contener una de las cuencas hídricas claves para la región de las Sierras Chicas.

## Palabras claves

Presupuestos mínimos; Reserva hídrica; municipio; competencias.

Desde la reforma constitucional de 1994 el panorama jurídico ambiental argentino se ha visto transformado notablemente. En efecto, cuando el nuevo artículo 41 dispone qué competencias le corresponden a la provincia y cuáles a la Nación en materia ambiental está delimitando y configurando un orden jurídico particular que se adscribe en la forma de estado federal que caracteriza a Argentina, pero que va un poco más allá. De esta forma, la disposición constitucional establece que a la Nación le corresponde fijar los presupuestos mínimos de protección ambiental, mientras que las provincias se reservan la facultad de complementar aquella legislación de base. En consecuencia, la reserva de competencias que realizan las provincias, reflejada en el artículo 124 de la Constitución Nacional, en el cual se dispone que *“a las provincias les corresponde el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”*, se ve redefinida.

---

1 Estudiante avanzada de Derecho (UNC). DNI: 36.478.807. Becaria de las Becas de Estímulo a las Vocaciones Científicas (CIN), Directora Dra. Marta Juliá, con lugar de trabajo en el Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, UNC. Integrante del proyecto de investigación “Los presupuestos mínimos y el nuevo orden jurídico ambiental en Argentina”, Directora Dra. Marta Juliá. E-mail: rociolozaserra@gmail.com. Dom.: Bv. San Juan 651, Piso 12, Dpto. A, Córdoba. Cel.: 0351 156174199.

A partir de la sanción del referido artículo 41, comenzaron a dictarse diversas leyes de presupuestos mínimos por parte de la Nación, referidas tanto al ambiente en general (Ley 25.675 “General del Ambiente”) como a temáticas ambientales particulares (bosque nativo, aguas, residuos peligrosos, acceso a la información, entre otros). Ante estas nuevas normas, las provincias se ven en la obligación de acatarlas y aplicarlas directamente, pero además tienen la facultad de dictar normas complementarias estableciendo y/o agregando parámetros, requisitos e instrumentos diferentes, siempre y cuando supongan un grado de exigencia mayor que lo previsto en la norma nacional.

Ahora bien, aunque el art. 41 no lo mencione, no debe olvidarse que nuestro estado federal supone la interacción de tres niveles: nacional, provincial y municipal. Así se afirma en el artículo 123 de la Constitución nacional cuando se obliga a las provincias a asegurar la autonomía municipal, cerrando así una vieja discusión en torno al carácter y naturaleza de los municipios. En concordancia, la Constitución de Córdoba reconoce dicha autonomía en su art. 180, cuando dice:

*“Art. 180. Autonomía. Esta Constitución reconoce la existencia del Municipio como una comunidad natural fundada en la convivencia y asegura el régimen municipal basado en su autonomía política, administrativa, económica, financiera e institucional.”*

*Los Municipios son independientes de todo otro poder en el ejercicio de sus atribuciones, conforme a esta Constitución y las leyes que en su consecuencia se dicten.”*

Y más adelante, cuando la Constitución provincial establece la competencia material de los municipios, incluye en ella la “protección del medio ambiente, paisaje, equilibrio ecológico y polución ambiental” (art. 186, inc. 7).

En función de esto debe interpretarse que la obligación de acatar los presupuestos mínimos ambientales que establece la Nación y, al mismo tiempo, la facultad de complementarlos o ampliarlos, corresponde no sólo a las provincias sino también a los municipios, siempre que no excedan sus competencias.

Así lo ha reconocido la Suprema Corte de Justicia de Buenos Aires: “Ahora las Provincias pueden complementarla como, asimismo según hemos visto los municipios y aún aumentar las condiciones o requisitos impuestos por la Nación, pero nunca deben ser menores ni oponerse a ellos”<sup>2</sup>.

De esta forma, se crea un escenario donde las políticas ambientales deben ser definidas y planteadas de manera coordinada entre los tres niveles de gobierno, cada uno en sus respectivas jurisdicciones y competencias. En este sentido se ha dicho, refiriéndose a la ley 25.675 “General del Ambiente” que establece los presupuestos mínimos ambientales sobre el ambiente en general: “Introduce un desafío al propio sistema incorporado en la constitución Nacional al impartir la necesidad de acordar, coordinar y consensuar la política ambiental a desarrollar en Argentina” (Juliá, 2005). Y como todo desafío, requiere de un proceso para ser asimilado por los diferentes actores que intervienen.

En este marco, se analizará a continuación un caso concreto que, con algunas particularidades, muestra el accionar de los municipios en el marco de este nuevo orden ambiental creado a partir de las leyes de presupuestos mínimos.

---

2 COPETRO S.A. c. Municipalidad de Ensenada s/ Inconstitucionalidad Ordenanza 1887/95, BO, DJJ, boletín 26/09/02, Año LXI, T° 163, Acuerdo SCBA del 20/03/02, del voto del Dr. Juan C. Hitters.

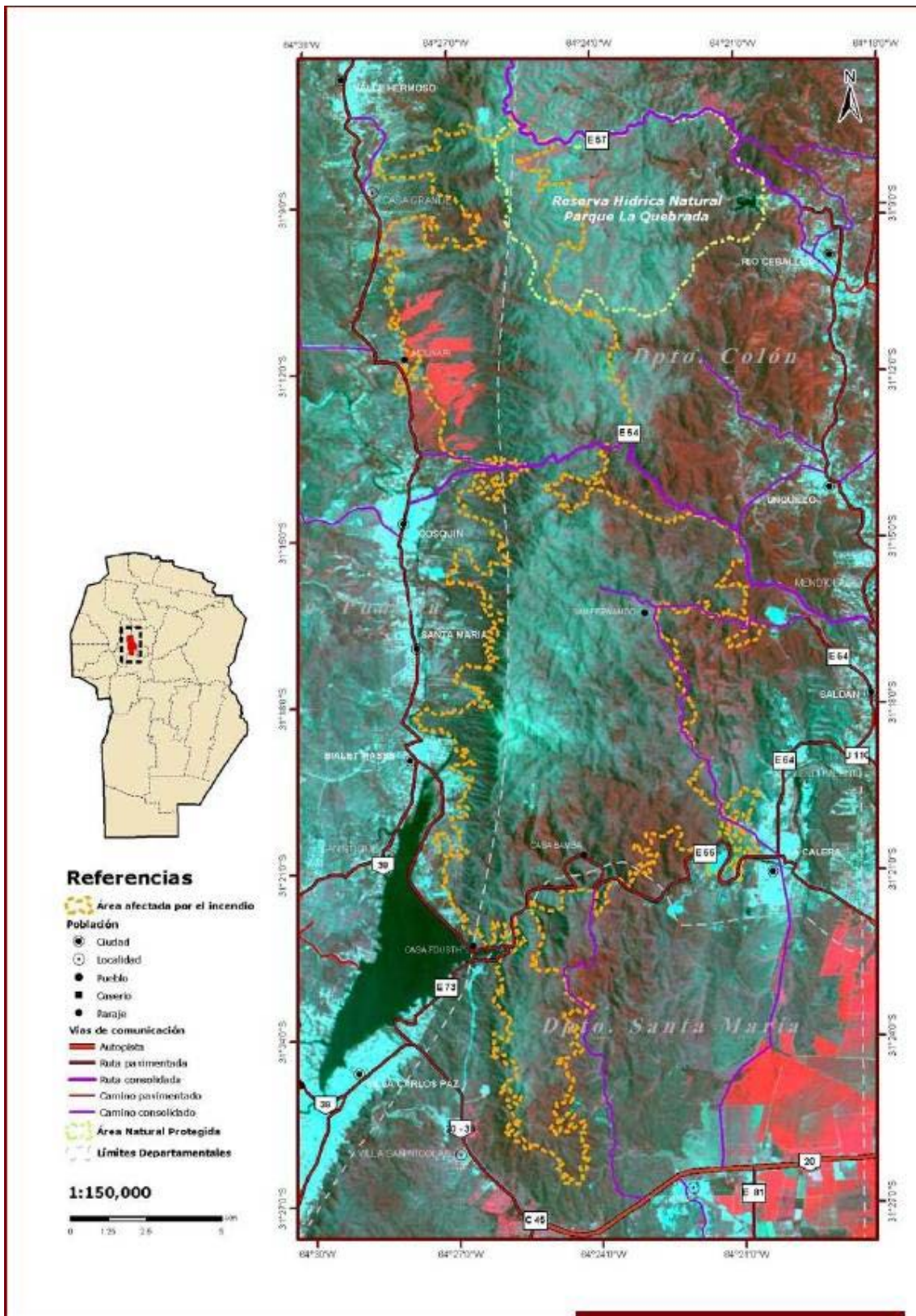
## II. El caso de la Reserva Hídrica Natural “Parque La Quebrada”

El caso testigo elegido se trata de un área protegida de la provincia de Córdoba, la Reserva Hídrica Natural “Parque La Quebrada”, en adelante, la Reserva.

Se trata de una reserva provincial de aproximadamente 4000 hectáreas ubicada en la región de las Sierras Chicas, Departamento Colón, provincia de Córdoba (Mapa 1). El clima de las Sierras Chicas es semiárido templado, con lluvias de régimen monzónico concentradas en el verano. La vegetación nativa presenta los siguientes pisos altitudinales: a) bosque de llanura pedemontana, b) bosque serrano, c) arbustal y d) pastizal de altura (Gavier, Bucher, 2004). La Reserva se establece entonces como un espacio de conservación de flora y fauna nativas, buscando con ella la protección de la biodiversidad típica de esta región del chaco serrano. Además, contiene una de las cuencas hídricas claves para la zona, abarcando el ámbito de captación del río Ceballos y al dique La Quebrada. Constituye una de las primeras áreas protegidas provinciales, al ser creada en 1987 mediante el decreto-ley n° 5620/87 y el decreto 3261/89, este último por medio del cual se establece el “Reglamento de Administración Técnica, la Estructura de Conducción, Ejecución y Asesoramiento de la Reserva Hídrica Natural ‘Parque La Quebrada’”. Por su parte, el dique La Quebrada fue construido con anterioridad en el año 1976, habiendo sido diseñado para abastecer de agua a las localidades de Río Ceballos, Unquillo y Mendiolaza. Posteriormente fueron creándose otras áreas naturales colindantes, unas provinciales y otras municipales, conformando todas ellas un corredor ecológico de suma importancia (aunque con diferente nivel de aplicación y control efectivo en el territorio). Por último, el dique se ha consolidado como un atractivo turístico, siendo ésta una de las principales actividades económicas de la región.

Por otro lado, las principales problemáticas de la región, que pueden verse reflejadas en la Reserva, pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Desmonte indiscriminado
- Introducción de especies exóticas
- Incendios
- Crecimiento poblacional y avance urbanístico Sobrepastoreo
- Falta de políticas públicas integrales a mediano y largo plazo
- Consumo indiscriminado de agua
- Lluvias extremas e inundaciones



**Mapa 1.** Fuente: Atala, D; Schneider, C.; Baudo, F; Fernández, F; Rufini, S; Juncos, R.; Ruiz de los Llanos, E. Informe preliminar de valoración del impacto del incendio en Sierras Chicas de Septiembre de 2006. Agencia Córdoba Ambiente S.E., Córdoba, 2006.

De esta manera, la Reserva La Quebrada puede tomarse como un área representativa de las Sierras Chicas, tanto en lo que hace a sus características como a sus problemáticas, y es por eso que se la elige como caso testigo para analizar el ordenamiento jurídico ambiental que se presenta en su territorio, teniendo en cuenta el marco nacional, provincial y municipal.

### III. El orden ambiental en relación al agua en el marco de la crisis hídrica.

Si bien la Reserva cumple múltiples funciones, en los decretos de creación se establece como objetivo principal la protección de la cuenca hídrica de la que se abastece el dique, compatibilizando el uso del suelo con el funcionamiento óptimo del ciclo hidrológico de aquélla. Vale transcribir parte del decreto-ley 5620/87:

*Artículo 2º: Los objetivos de la Reserva Hídrica Natural Dique la Quebrada serán los siguientes:*

*Asegurar la provisión de agua al embalse en cantidad y calidad adecuada compatibilizando las actividades de uso del suelo con el funcionamiento óptimo del ciclo hidrológico de toda cuenca.*

*Prevenir la contaminación del recurso hídrico, tanto en la cuenca como en el embalse.*

*Controlar la erosión y sedimentación en toda la reserva.*

*Ordenar y regular el uso recreativo y turístico del espejo de agua y el perilago, conservando o aumentando la calidad del paisaje natural.*

*Facilitar las actividades de conservación, educación, investigación, y monitoría sobre el ambiente y sus recursos en la Reserva.*

Además, en los considerandos de la misma norma se afirma: “*El área propuesta posee valores significativos para constituir zonas protegidas con finalidades científicas, educativas, recreativas y sobre todo de preservación hídrica, habida cuenta que del buen funcionamiento de la cuenca del Embalse La Quebrada, depende la provisión regular de agua a Río Ceballos y otras localidades*”. Se pone de manifiesto entonces, por un lado, el énfasis en la protección del agua como recurso, y por otro, la especial vinculación con el municipio de Río Ceballos que existe y existió desde la creación de la Reserva.

En cuanto a la legislación aplicable, en lo que hace a ambiente en general y aguas específicamente, deben tenerse en cuenta en primer lugar las leyes de presupuestos mínimos, tanto la Ley 25.675 “General del Ambiente” como la Ley 25.688 “Régimen de Gestión Ambiental de Aguas”. En el orden provincial, son de aplicación la Ley 5589 “Código de Agua de la Provincia de Córdoba”, Ley 6964 “Áreas Naturales de la Provincia de Córdoba”, Ley 7343 “Principios Rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente” y la Ley 10.208 “Política Ambiental Provincial” con la que se complementan y amplían los presupuestos mínimos establecidos a nivel nacional. Además deben aplicarse los decretos ya mencionados, Decreto-ley 5620/87 de creación de la Reserva y decreto 3261/89 “Reglamento de Administración Técnica, la Estructura de Conducción, Ejecución y Asesoramiento de los Reserva Hídrica Natural ‘Parque La Quebrada’” y, finalmente, las ordenanzas municipales referidas al servicio de agua potable, usos de suelo, y todo lo que hace al poder de policía sobre todo del área del perilago.

De esta manera, el manejo del territorio de la Reserva ha girado desde su creación en torno al agua, y esto se ha profundizado a partir de la situación de crisis hídrica que atraviesa a toda la región de las Sierras Chicas desde hace aproximadamente diez años. En relación a esto se ha dicho que *“la organización de la captación, producción y distribución del agua potable es muy variable en la zona, así como las intensidades en que cada localidad vive la crisis (...) Lo que le da unidad a esta diversidad es el hecho de que todas las localidades mencionadas –en rigor toda la zona de las Sierras Chicas- se enfrentan a una crisis hídrica...”* (Koberwein, 2013). Sobre las causas de esta crisis, si bien se tiende a centrarla en la falta de lluvias, cabe aclarar que ésta es consecuencia del particular régimen de precipitaciones propio de esta región geográfica. En particular, lo que ha causado y agravado la crisis hídrica son todas las problemáticas a las que se hizo referencia anteriormente, que pueden enmarcarse resumidamente en la degradación de la cuenca y en el crecimiento poblacional.

En este marco, las relaciones sociales y políticas se reconfiguran. En un primer momento, el dique fue planeado para abastecer de agua a las localidades de Río Ceballos, Unquillo y Mendiolaza; sin embargo, a medida que estas ciudades fueron creciendo y la capacidad del dique fue disminuyendo, se buscaron otras fuentes alternativas de agua, por lo que hoy sólo se abastece de agua a Río Ceballos.

Por esa razón, el análisis de las relaciones entre la provincia y los municipios se hará desde esa ciudad particular y en relación con la Reserva. En primer lugar, a partir de la situación de crisis hídrica pueden observarse una multiplicidad de actores con diferentes intereses que entran en juego. Como se trata de una Reserva provincial, el primer actor a tener en cuenta es la provincia de Córdoba, que tiene a su cargo la regulación y fiscalización de todo el territorio que forma parte de esta área protegida y, además, dirige y controla la Planta Potabilizadora que se encuentra en el lugar. Además de la provincia de Córdoba con sus diferentes áreas institucionales (Subsecretaría de Recursos Hídricos dentro del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos, Dirección de Vialidad), encontramos al municipio de Río Ceballos, que interviene principalmente desde la Dirección de Ambiente. Otro actor importante es la Cooperativa de Obras y Servicios de Río Ceballos, que es quien tiene a su cargo la efectiva prestación del servicio de agua potable.

Según la información brindada por la propia Cooperativa en su página web<sup>3</sup>, las funciones de estos tres actores pueden sintetizarse como sigue. La Provincia es quien está a cargo de todas las fuentes de agua y es el titular de la Planta Potabilizadora La Quebrada. Como tal es responsable de:

- Cuidar y preservar las cuencas hídricas y analizar la calidad del agua en sus fuentes.
- Desarrollar planes de manejo, preservación de las cuencas y en particular de la Reserva Hídrica Natural La Quebrada. Debe también invertir recursos técnicos y económicos en el saneamiento y recuperación de las cuencas luego de incendios o situaciones de deterioro.
- Realizar mantenimiento, inversiones y remodelaciones en la Planta Potabilizadora la Quebrada y en todo el acueducto troncal que conecta el sistema con la Planta Potabilizadora La Calera.
- Implementar estrategias integrales para todas las localidades de la región, que garantice acciones conjuntas y complementarias, de carácter regional.

Por su parte, la Municipalidad es la titular del servicio de distribución. Como tal es responsable de:

- Establecer pautas y mecanismos de evaluación, control y manejo del suelo, el agua y el aire en los ámbitos urbanos y rurales,
- Regular las prácticas sociales que allí se desarrollan: el desarrollo urbano y arquitectónico; los usos del suelo; las actividades agropecuarias, turísticas, industriales y mineras; la contaminación proveniente de cualquier actividad;
- Planificar el crecimiento y el desarrollo urbano. Desarrollar políticas ambientales.
- Complementar el trabajo de inspección y protección de la Reserva, junto a la provincia.
- Ejercer el poder de policía para controlar el buen uso del agua y sancionar el derroche.
- Gestionar ante el gobierno provincial las obras necesarias para la sustentabilidad de la provisión de agua en el presente y a futuro.
- Impulsar la discusión acerca de la necesidad de que todas las localidades del sistema midan y reduzcan consumos, hagan cortes, entre otras medidas.
- Acordar las medidas específicas ante situaciones críticas con la entidad prestadora del servicio (la Cooperativa).

Finalmente, la Cooperativa es la entidad prestadora del servicio de distribución de agua potable. Como tal es responsable de:

- Continuar con las obras que permitan reducir el agua no contabilizada y reducir las pérdidas en el sistema de distribución desde las cisternas hasta los hogares. Para ello es importante dar continuidad al plan de recambio permanente de medidores domiciliarios.
- Seguir trabajando de manera conjunta con otras organizaciones y con las diferentes instancias del Estado, para favorecer un uso responsable del recurso hídrico y la participación activa de la ciudadanía. Tales como el plan de cortes programados, la estipulación de tarifa escalonada, la realización de mapeos y participación en la definición de ordenanzas, la realización de eventos de interés comunitario.
- Impulsar proyectos y gestionar recursos para mejorar la eficiencia del sistema.
- Dar continuidad a los proyectos culturales y educativos, para fortalecer el compromiso de la ciudadanía y garantizar el acceso a información.

Como se ve, el rol del municipio cobra relevancia y tiene un papel que cumplir en la regulación de la Reserva. Incluso en el decreto 3261/89 por el que se establece su Reglamento, se incluye a este municipio en la participación del Consejo Asesor, en concordancia con los considerandos de dicho decreto, el que afirma: *“Que la realidad funcional del espacio territorial comprendido en la Reserva Hídrica Natural “Parque La Quebrada” estará mejor interpretada y por ende, más integralmente abarcada y regulada por la acción conjunta y concurrente de organismos del Poder Ejecutivo, del Municipio local, del ámbito universitario y de entidades no gubernamentales.”*

Posteriormente, se logró concertar con la provincia la delegación de la potestad de controlar el perillago en manos del municipio, aunque esto supone una parte muy pequeña de la totalidad del territorio protegido. Es destacable cómo aquél fue variando su intención y accionar, ya que



anteriormente la actitud ante un problema con el agua era procurar su resolución por la provincia. Sin embargo, a partir de la situación de crisis hídrica, el municipio comienza a gestionar una mayor incidencia en el manejo de la Reserva y, consecuentemente, comienza a asumir mayores responsabilidades y competencias ambientales. Esto se evidencia en las numerosas ordenanzas sancionadas, entre las que se destaca la de uso del suelo. Además, muchas de las medidas llevadas a cabo se realizan sin previa consulta con la provincia, motivados por la situación de emergencia. De hecho, la Planta Potabilizadora, a pesar de ser provincial, tiene una relación y comunicación más estrechas con el municipio de Río Ceballos que con la provincia de Córdoba. Por otra parte, el municipio busca deliberadamente extender el territorio donde presta servicios para de ese modo extender su jurisdicción y tener una mayor capacidad de control. De esta manera asume una mayor competencia tanto en lo material como en lo territorial (zona pretendida). La causa de este giro radica en que los municipios son los principales afectados ante una situación de crisis hídrica ya que, por la cercanía institucional con los ciudadanos, las quejas y pedidos son radicados en sus sedes y, por otro lado, son quienes tienen mayor capacidad de reacción rápida ante una emergencia, a pesar de la menor cantidad de recursos disponibles.

Por último, no puede dejar de mencionarse entre los actores intervinientes a los particulares, ya sea como ciudadanos consumidores del servicio de agua potable y usuarios de los diferentes servicios ambientales que brinda la Reserva, y como a aquellos privados titulares de terrenos dentro del territorio protegido, teniendo en cuenta que sólo la zona del lago y perilago son terrenos fiscales. Asimismo, si hablamos de particulares agrupados, las asociaciones y movimientos sociales ambientales vienen teniendo un rol cada vez más preponderante, incidiendo en el proceso de toma de decisiones y teniendo un protagonismo clave al momento de redefinir al agua no ya como mero recurso sino como un bien común que debe ser protegido tomando en consideración toda la cuenca en la que se inserta. Como resultado de ello, junto a las medidas tomadas desde el municipio, la conciencia ambiental y la preocupación por el cuidado del agua se ha incrementado notablemente en la población de Río Ceballos y alrededores, teniendo esto importantes consecuencias en su preservación.

#### **IV. Conclusión**

El ambiente como bien jurídico tiene particularidades propias que requieren un análisis diferenciado y especial. Así, se caracteriza por ser un elemento complejo, con múltiples variables y disciplinas desde donde se lo puede mirar. A su vez, su propia complejidad lo convierte en creador y configurador de relaciones sociales, políticas e institucionales que van interactuando en un entramado también complejo. Estas características quedan en evidencia con el nuevo orden jurídico ambiental constituido a partir de la reforma constitucional y de la sanción de las leyes de presupuestos mínimos ambientales y, en particular, en el caso concreto de la Reserva la Quebrada. De esta manera, en lo que a ambiente se refiere, Nación, provincias y municipios, junto a los actores sociales, deben transitar un proceso -que ya ha comenzado- donde se ponen en juego diversos intereses y posibilidades, con el fin de concertar las decisiones, abriendo la discusión y la participación.

Como se ha visto, ese proceso se ve reflejado con connotaciones particulares en lo referido al agua, en el marco de la crisis hídrica que atraviesan las Sierras Chicas. Como resultado, el agua se transforma, dejando de ser un recurso para transformarse en un bien común. A su vez, las políticas referidas a ella se consideran en un marco de transversalidad, debate y participación. En lo que a institucionalidad se refiere, la política hídrica es definida y regulada, a la vez, desde la Nación, las provincias y en el ámbito de cada municipio, cada uno en sus competencias pero generando necesariamente interrelaciones entre todos ellos.

Por último, cabe destacar el papel que han alcanzado los municipios, centrando la solución de los problemas a partir de la localización, pero sin perder de vista la integralidad que dan las políticas nacionales y provinciales.

## Bibliografía

### Doctrina:

Atala, D; Schneider, C.; Baudo, F.; Fernández, E.; Rufini, S.; Juncos, R.; Ruiz de los Llanos, E. *Informe preliminar de valoración del impacto del incendio en Sierras Chicas de Septiembre de 2006*. Agencia Córdoba Ambiente S.E., Córdoba, 2006

Juliá, M.S.; Del Campo, C.; Foa Torres, J. Formulación de políticas públicas ambientales. *Los casos de "Aguas", "Bosque Nativo" y "Residuos Peligrosos"*. Lerner, Córdoba, 2013. ISSN: 978-987-1579-91-4.

Gavier, Gregorio I., Bucher, Enrique H. *Deforestación de las Sierras Chicas de Córdoba (Argentina) en el período 1970-1997*. Academia Nacional de Ciencias, Córdoba, 2004.

Juliá, M.S. *La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental, político, jurídico e institucional*. Lexis Nexis. Revista de Derecho Ambiental, N° 1, enero-marzo, 2005.

Koberwein, Adrián. *La producción de jerarquías espacio-territoriales en la gestión de recursos hídricos. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social*. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, 2013.

883

Tamburini, D.M., Kufner, M.B. *Caracterización ambiental y ordenamiento de la vertiente oriental de la Sierra Chica (Córdoba, Argentina) para su planificación sustentable*. Revista de Geografía (IGA) Año 10, N° 12. Núcleo Básico de Revistas Científicas Argentinas. FFHyA, UN San Juan, 2008.

### Legislación:

Constitución Nacional.

Constitución de la provincia de Córdoba.

Ley nacional n° 25.675 "General del Ambiente".

Ley nacional n° 25.688 "Régimen de Gestión Ambiental de Aguas".

Ley n° 7343 "Principios Rectores para la preservación, conservación, defensa y mejoramiento del ambiente"

Ley provincial n° 10.208 “Política Ambiental Provincial”

Ley provincial n° 5589 “Código de Agua de la Provincia de Córdoba”.

Ley provincial n° 6964 “Áreas Naturales de la Provincia de Córdoba”.

Decreto-ley provincial n° 5620/87, en: [www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/06/AreasProtegidas.pdf](http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/06/AreasProtegidas.pdf), consultado el 07/01/2015.

Decreto provincial n° 3261/89, en: [www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/06/AreasProtegidas.pdf](http://www.cba.gov.ar/wp-content/4p96humuzp/2012/06/AreasProtegidas.pdf), consultado el 07/01/2015.

Jurisprudencia:

Superior Corte de Buenos Aires (SCBA), COPETRO S.A. c. Municipalidad de Ensenada s/ Inconstitucionalidad Ordenanza 1887/95, BO, DJJ, boletín 26/09/02, Año LXI, T° 163, Acuerdo del 20/03/02, del voto del Dr. Juan C. Hitters.

Páginas web:

[www.cooprc.com.ar](http://www.cooprc.com.ar)

[www.cba.gov.ar](http://www.cba.gov.ar)

[www.rioceballos.gov.ar](http://www.rioceballos.gov.ar)

# Mega minería: Las disputas del capital y su incidencia territorial local.

Mariana Tapia <sup>\*1</sup>  
CONICET UNCa

En la década de los 90, en el marco del *Consenso de Washington*, la mayoría de países latinoamericanos emprendieron una reconfiguración de sus marcos institucionales con la finalidad de atraer inversión directa extranjera en los sectores minero e hidrocarburífero.

En términos generales, los beneficios económicos procedentes de estas actividades se vieron fuertemente reducidos por los altos costos económicos y socio ambientales. No obstante, con el inicio del siglo XXI, se produce un boom en los precios de las *commodities* dando lugar en América Latina a la reapertura del debate sobre la deseabilidad o no de promover modelos de desarrollo basados en la extracción de recursos naturales.

En la presente ponencia, se procura indagar sobre las tensiones políticas – distributivas que genera hacia el mismo Estado el neo extractivo minero en la República Argentina.

En tal sentido, el sistema redistributivo de los costos y beneficios de la actividad minera entre el Gobierno Nacional - Provincias y Municipios parece ser una compleja red de negociaciones entre las multinacionales mineras y los distintos niveles de gobierno de un Estado Federal. En esta trama se puede visualizar que las comunidades que coexisten con éstos complejos mineros aún son voces ausentes en el proceso de toma de decisiones.

885

**Palabras Claves:** neoextractivismo, mega minería, políticas públicas.

## Introducción

El propósito de la presente ponencia es visualizar, de manera aún general y exploratoria, al neoextractivismo minero no solo como una modalidad de explotación depredatoria de la naturaleza; sino que además la mega minería genera tensiones territoriales en sus múltiples dimensiones políticas, distributivas, fiscales, socioeconómicas y ambientales que concluyen debilitando aún más el rol de los municipios en un Estado federal como la República Argentina.

En primer lugar, se expondrá sobre las contradicciones de los denominados nuevos gobiernos progresistas de América Latina en relación a la modalidad de inserción internacional, que en el caso argentino deja en evidencia la tensión entre provincialización de la vida económica y globalización del espacio económico. Para en un segundo momento, plantear a modo de ejemplo la situación de la provincia de Catamarca.

---

1 Licenciada en Ciencia Política - UCC. Magister en Formulación y Desarrollo de Estrategias Públicas y Privadas – UNC. Doctoranda en Ciencias Sociales en FLACSO Sede Bs As. Becaria CONICET e integrante del PIP “Re-estructuración productiva y territorial en ámbitos periféricos del capitalismo global y estado nacional. El caso de la mega-minería en las provincias de Catamarca y Santa cruz, un estudio comparativo” Proyecto de investigación plurianual 2011-2013 del Conicet. Director del proyecto: Dr. Alejandro Schweitzer-Codirectora del proyecto: Dra. Silvia Valiente. Código del proyecto: 1122010010049801. Mail de contacto: [lic.tapiamariana@gmail.com](mailto:lic.tapiamariana@gmail.com); celular 351 157619087.-

## Las contradicciones del progresismo del siglo XXI

En materia de inserción internacional, el atractivo del incremento de los precios de los commodities en los últimos años, generó que los gobiernos latinoamericanos de cualquier tinte ideológico optaran por el neoextractivismo como eje estratégico de sus políticas económicas (Lang, 2013).

Mientras que a nivel político, se asume una nueva relación Estado-Mercado, en la cual hay una revalorización de lo político sobre la economía. El desarrollo se concibe por parte de los gobiernos progresistas como un problema de carácter político de regulación del Estado sobre el mercado, de equidad y de justicia social. Al mismo tiempo, se vislumbra una reconfiguración de las relaciones predominantes de poder entre actores sociales y la incorporación de nuevos actores en la escena política.

Es decir, varios gobiernos latinoamericanos, iniciaron procesos encaminados a superar los efectos de las políticas neoliberales ensayadas desde mediados de los ochenta. Se cuestionaron el automatismo de mercado y la subordinación acrítica a la lógica de la acumulación global e intentaron con características diversas restablecer el poder estatal para definir algunos rumbos centrales de su política económica y social (Thwaites Rey, 2010).

Se trata de una etapa caracterizada por la emergencia de gobiernos de izquierda en la región, cuyo denominador común es la oposición al Consenso de Washington. Siendo el principal desafío para éstos nuevos gobiernos asumir un juego con reglas competitivas diferentes en el cual, surgen restricciones provenientes del contexto económico mundial y la globalización del sector financiero. Sí bien, procuran profundos cambios sociales, transformaciones estructurales e institucionales de la sociedad, éstos gobiernos de América Latina deben enfrentar desafíos de carácter político, la pérdida de la legitimidad de los sistemas políticos y en algunos casos, el debilitamiento extremo de las instituciones democráticas (Moreira, Raus, & Leyton, 2008).

886

El equilibrio entre la decisión política de los nuevos gobiernos y las restricciones externas es la característica crucial que marca el tiempo y la dinámica de la política latinoamericana contemporánea (Moreira et al., 2008). La disyuntiva entre las decisiones políticas y las restricciones se manifiesta en la necesidad de inversión de capitales para sostener las economías productivas, es lo que lleva a los gobiernos a mantener una política macroeconómica que tiende a la ortodoxia monetaria, y de manera paralela un discurso y política económica que aspira a un desarrollo con ciertas dosis de autonomía interna. Sin embargo, los gobiernos tienen un escaso margen de legitimidad social interna para pendular entre la ortodoxia y la heterodoxia económica.

En otros términos, es lo que Eduardo Gudynas denomina la izquierda marrón, es decir, los gobiernos latinoamericanos entran en contradicciones por su decidido apoyo al extractivismo para alimentar el crecimiento económico, al mismo tiempo que, se minimizan los impactos sociales, económicos y ambientales a las que son sometidas las comunidades, lo que desencadena serias protestas sociales además de que perpetúa la subordinación de ser proveedores de materias primas para la globalización (Gudynas, 2012).

A tal contexto se debe agregar la emergencia de una nueva cuestión social, que se traduce políticamente en una fragmentación de las identidades sociales clásicas de la etapa populista-desarrollista y en la emergencia de múltiples identidades definidas (movimientos sociales, indigenistas, ambientalistas, feministas, etc.) con intereses y capacidades de movilización e integración social diferentes.

La nueva cuestión social y la desconstrucción del sujeto político implican necesariamente un desafío de gobernabilidad. La tensión que subyace en los nuevos gobiernos, se traduce en una modalidad de gestión pública que establece un tipo de relación entre políticos y elites económicas que les permite mantenerse en el poder.

Según sostiene Munck (2003), la forma de capitalismo adoptada en América Latina es de un *capitalismo político* en el cual las empresas privadas adoptan estrategias orientadas tanto a la búsqueda de rentas como resultado de la acción del Estado, de la misma manera que ganancias obtenidas por medio de una competencia en el mercado. Por lo tanto, el problema de la corrupción esta, en gran parte, ligado de manera directa a la productividad económica. Pero el problema es más profundo, porque la vasta influencia de la corrupción también disminuye la posibilidad de requerir que las empresas privadas y las elites económicas contribuyan con su cuota justa al desarrollo nacional (Munck, 2003) violencia generalizada y niveles de pobreza y desigualdad desgarradores. Partiendo de esta caracterización, y evitando la comparación visible que ve a esos países siguiendo el camino de las democracias de Europa Occidental, se discuten los escenarios futuros que enfrenta América Latina. Además, poniendo el énfasis en uno de estos escenarios, fundado en una revalorización de la política, se esbozan los elementos de una nueva agenda política que permitiría refundar la gobernabilidad democrática sobre la base de prácticas afines al buen gobierno (good government).

En el caso de argentino, se puede visualizar claramente cómo el marco legal de fondo para la atracción de capital internacional en el sector minero a gran escala se encuentra vigente desde la década de los noventa y es altamente favorable a los intereses de las transnacionales extractivas<sup>2</sup>. Lo paradójico es que aún bajo los gobiernos considerados progresistas no se sabe muy bien qué hacer con los temas ambientales.

Por ello, el debate en Latinoamérica sobre neoextractivismo hace referencia a un modelo de desarrollo específico a través del cual los políticos tratan de emplear cada vez más las rentas de la exportación de bienes primarios para potenciar el desarrollo y la participación social (Burchardt, 2014).

887

No obstante, el problema es que bajo el neoextractivismo como modelo de desarrollo los gobiernos progresistas han aceptado un tipo de capitalismo de fuertes impactos ecológicos y sociales, donde sólo son posibles algunos avances parciales. Más allá de las intenciones, la insistencia en reducir la justicia social a pagar bonos asistencialistas mensuales los ha sumido todavía más en la dependencia de exportar materias primas. Es el sueño de un capitalismo benévolo. Parecería que el progresismo gobernante sólo puede ser extractivista, y que éste es el medio privilegiado para sostener al propio Estado y enfrentar la crisis financiera internacional y se está perdiendo la capacidad para nuevas transformaciones (Gudynas, 2012).

En consecuencia, las exportaciones de bienes primarios en América Latina han crecido en el último decenio casi un 50% (CEPAL. Naciones Unidas, 2010). En este contexto, los gobiernos autodenominados progresistas han aumentado sus ingresos fiscales mediante la renegociación de regalías y condiciones contractuales para el sector extractivo, por ejemplo: Ecuador, Bolivia, Venezuela, Brasil y en menor medida Argentina.

Sin embargo, el Estado en sus funciones redistributivas se afianza sobre un tejido social muy vulnerable, lo que fue acentuado por las transformaciones de los años neoliberales, y que las actuales políticas sociales se presentan en muchos casos en continuidad –abierta o solapada– con aquellas políticas compensatorias difundidas en los años noventa mediante las recetas del Banco Mundial (Svampa, 2013b).

---

<sup>2</sup> La minería se encuentra protegida por una legislación muy favorable, cuentan con estabilidad fiscal por treinta años, lo que implica que no podrán ver afectada su carga tributaria o arancelaria, ni disminuir sus beneficios, ni ver modificado su régimen cambiario pudiendo, además, deducir del cálculo del impuesto a las ganancias el 100% del monto invertido en determinar la factibilidad del proyecto. Asimismo, las inversiones en infraestructura también pueden ser amortizadas del impuesto a las ganancias y en virtud de la Ley 24.228 sobre Acuerdo Federal Minero, las provincias y el Estado Nacional acordaron eliminar todo gravamen y tasa municipal e impuesto a los sellos. También están exentas de aranceles y tasas aduaneras, derecho o tasa estadística por la importación de bienes de capital, equipos e insumos; impuestos al cheque y los combustibles y además las empresas pueden transferir al exterior el capital y las ganancias en cualquier momento.

El denominado consenso de los commodities, florece atravesado por una serie de ambivalencias, contradicciones y paradojas, ligadas de manera creciente a la conflictividad socio-ambiental que la dinámica extractivista genera, así como también a los múltiples cruces existentes entre dinámica neoliberal, concepción del desarrollo, izquierdas y progresismo populista (Svampa, 2013a). En efecto, gran parte de las izquierdas y del progresismo populista latinoamericano suelen sostener una visión productivista del desarrollo, que como sostiene (Svampa, 2013) privilegia una lectura en términos de conflicto entre capital y trabajo, y tiende a minimizar las nuevas luchas sociales concentradas en la defensa del territorio y los bienes comunes. En este marco político-ideológico tan cegado por la visión productivista y tan refractaria a los principios del paradigma ambiental, la actual dinámica de desposesión se convierte en un punto ciego, no conceptualizable. Como resultado de ello, las problemáticas socio ambientales son consideradas como una preocupación secundaria y sacrificable, en vistas de los graves problemas de pobreza y exclusión de las sociedades latinoamericanas.

En líneas generales, los debates en torno al extractivismo progresista más comunes se centran en cómo se instrumentaliza el extractivismo, pero no profundizan en sus aspectos centrales, como puede ser su propia validez como uno de los pilares del desarrollo. Por ello, tanto el extractivismo convencional como el neo-extractivismo progresista reproducen y mantienen una matriz cultural profundamente arraigada que defiende la idea contemporánea de desarrollo como expresión de progreso. La defensa del crecimiento económico como motor del desarrollo, minimizando los impactos sociales y ambientales (Gudynas, 2011).

Por el contrario, sólo la redistribución radical de la riqueza, acompañada de una transferencia extraordinariamente masiva de recursos y de acceso a los bienes comunes, permitirá reducir la presión humana insostenible sobre los sistemas ecológicos que mantienen la vida, y favorecerá el acceso de la mayoría de la población a condiciones dignas de vida (Lander, 2014).

Desde la perspectiva crítica latinoamericana, la naturaleza histórica que construye la modernidad, al ser matematizada y desencantada, perdió cualquier fuente de valor intrínseco. Al ser objetivada en el mundo burgués-mercantil, la naturaleza es convertida en una instancia externa que susceptible de ser instrumentalizada, manipulada según imperativos técnicos (biotecnología) y degradada, en últimas, a la categoría de “recurso” (Cajiras Rotundo, 2011). Además, de ser objeto de intervención científico-técnica, la naturaleza moderna queda inscrita en el proceso de constitución y consolidación de los Estados nacionales que, tanto en Europa como en las periferias, orientaban la producción industrial guiados por una economía de tipo fordista (Coronil, 1997).

En los albores del siglo XXI, la denominada biodiversidad emerge como una nueva fuente de reproducción del capital según expone Cajigas Rotundo (2011). Hasta la mitad del siglo XX, con algunas excepciones presentes en los movimientos anarquistas y románticos, la naturaleza fue construida como un objeto, es decir, como una instancia exterior que puede ser transformada. Esta visión de la naturaleza estaba articulada al proyecto propio del capitalismo industrial. Sin embargo, con la emergencia, a partir de los cincuenta, de la conciencia ambiental, que obedece a la advertencia de cambios drásticos en el funcionamiento de los sistemas biofísicos (calentamiento global, desertificación, disminución de la capa de ozono, agotamiento de fuentes hídricas, entre otros), esta naturaleza pasa a convertirse en “ambiente”. La naturaleza al ser ambientalizada entra a formar parte de un engranaje que el autor denomina como: ecocapitalismo. En su fase moderna la crítica ecosocialista captura la inclusión de la naturaleza a través de los discursos de un desarrollo más sostenible, porque consideran que la causa de la crisis ecológica actual, radica en el sometimiento de la naturaleza a los imperativos de valorización del capital.

Desde la perspectiva de la crítica ecosocialista al capitalismo, son las políticas públicas democráticas orientadas por valores como la sustentabilidad ecológica y los derechos humanos los que tienen que establecer el marco dentro del cual tenga lugar la persecución del interés propio en mercados



competitivos –y no al revés. Hoy, la crisis ecológica es una de las razones más fuertes que disponen para la crítica radical del capitalismo (Riechmann, 2013).

En tal sentido, se trata de construir de forma generalizada “ecosistemas industriales” de acuerdo con criterios biomiméticos, y seleccionar tecnologías sometiéndolas a evaluación previa de impacto ambiental y social, exigiría un tipo de intervención deliberada y racional en la organización de la producción por parte del Estado que choca violentamente contra principios de funcionamiento del sistema, es decir contra la libertad del capitalista a la hora de decidir sobre las inversiones. A modo de empleo, el rediseño de la famosa fábrica suiza Röhner Textil con criterios biomiméticos llevó a examinar unos ocho mil productos químicos de uso común en la industria textil convencional, y de estos ocho mil sólo 38 pudieron conservarse (al aplicar estándares de elevada compatibilidad con la salud humana y ambiental) (Braungart y McDonough, 2005: 102) citado en (Riechmann, 2013:142)

Por otra parte, además de las necesidades macroeconómicas a escala nacional, como la necesidad financiera de las provincias altamente dependientes de los ingresos de ésta actividad extractiva, se ponen en tensión y en disputa las necesidades locales de las comunidades que coexisten con las externalidades de la producción minera a gran escala.

Las exportaciones más dinámicas en nuestro país provienen de actividades extractivas: soja, petróleo y minería. En tal sentido, en el 2003 había 40 proyectos mineros en estudio, en la actualidad, hay 600 (Gentile, 2015).

Frente al crecimiento del sector, la movilización popular de resistencia a la mega-minería fue ganando visibilidad y relevancia en la última década, reinstalando el debate a nivel académico de los riesgos de un modelo acumulación y desarrollo basado en la exportación a gran escala de productos sin generación de valor agregado.

El extractivismo es más que la mera revitalización de una modalidad particular de economía, sino también es necesario observar el carácter socio ecológicamente conflictivo y las características democráticas del modelo. Es decir, poner en consideración las estructuras de dominio relativas a los territorios (Burchardt, 2014).

Se argumenta que el modelo extractivo tiende a debilitar la institucionalidad del Estado, al ser un sector económicamente concentrado que tiene la particularidad de contar con la complicidad, la asistencia y el andar en el mismo camino de poderes ejecutivos, legislativos y judiciales. Por ello, la lucha contra el extractivismo no es solamente una lucha ambiental, es social, política y económica. Y al mismo tiempo pone en evidencia los límites de la democracia actual, que termina siendo selectiva y conservadora (Gentile, 2015).

En el país se registran 26 conflictos socio-ambientales por la explotación minera a lo largo de los 4.500 kilómetros de extensión de la Cordillera de Los Andes, donde se pueden identificar los principales distritos mineros en exploración y explotación.

Diversas lógicas en la misma concepción de un Estado Federal interactúan a través de los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial y municipal) y entran en contradicción con el asentamiento de los complejos mineros a gran escala orientados exclusivamente al mercado externo.

## Catamarca y su inclusión al modelo de acumulación extractivo a gran escala

En un sistema globalizado de producción capitalista, se evidencia una compleja tensión de fuerzas entre el Estado y el sector minero a gran escala<sup>3</sup>. El proceso de negociación económica con los diversos niveles de gobierno genera fricciones políticas y socio ambientales. A partir de la reforma constitucional del año 1994, la provincialización de los recursos naturales pone a competir a las necesidades locales con las necesidades macro económicas del Gobierno Nacional, por las prometedoras inversiones vinculadas a la extracción de los recursos no renovables que se localizan en territorios alejados de los centros de poder y económicos del país.

En Argentina, se anuncia a la minería como una política de estado a nivel nacional que permite “la consolidación de nuevas alternativas de empleo sustentable, principalmente en zonas postergadas y alejadas a los grandes centros industriales<sup>4</sup> (Informe Sectorial: Sector de Minería, 2010). De este modo, se impulsó la expansión de la frontera productiva del territorio nacional hacia territorios antes considerados como improductivos.

Por su parte la provincias mineras, que en relación a los centros económicos más dinámicos del país poseen un desarrollo productivo industrial tardío, consideran a la minería como una fuente de ingresos necesaria para equilibrar las debilitadas cuentas fiscales provinciales. Por último, los municipios que es donde territorialmente se emplazan los complejos productivos encuentran cada vez más debilitadas sus autonomías y asumen un posicionamiento marginal en la toma de decisiones.

La minería a gran escala pone a competir a los distintos espacios territoriales nacionales con potencial minero por las inversiones y regalías, y en tal sentido, pone en tensión el federalismo.

Si bien, Catamarca posee una historia económica de producción minera, no es hasta los años noventa que la provincia se convierte en un eslabón de las cadenas globales de producción minera del sistema capitalista globalizado.

Este proceso de inserción a la economía mundial es producto de una serie de acuerdos institucionales bajo el paraguas de la Reforma del Estado Decreto Ley 4.639 , en un contexto histórico de gran debilidad institucional en la provincia de Catamarca que facilitó la intervención Federal en el año 1991, durante el gobierno del Dr. Carlos Menem. Oportunidad en la cual se decidió, la privatización de las Áreas de Reservas Mineras de la provincia, para posibilitar la inserción de capitales privados de riesgo, para la exploración, desarrollo y eventualmente explotación de dichas áreas.

---

3 La gran minería se dedica a la extracción de minerales a gran escala, ostenta montos de inversión elevados y un alto nivel tecnológico que posibilite extraer hasta cinco mil toneladas diarias de minerales con capacidad de procesar y exportar los mismos. Como explica Javier Rodríguez Pardo, “los minerales remanentes hoy se encuentran en un estado de diseminación y en partículas ínfimas dispersas en las rocas montañosas, por lo cual es imposible extraerlos con los métodos tradicionales. La especificidad la minería a cielo abierto, reside en la utilización intensiva de territorio, agua, energía, explosivos y tecnología de punta, combinación que permite realizar la extracción y concentración de los metales con extrema celeridad y a bajo costo (Rodríguez Pardo, 2009:8).

4 En tal sentido, “el gobierno argentino implementó un conjunto de instrumentos legales específicos para el desarrollo del sector minero. Dichos instrumentos se orientan principalmente a garantizar la neutralidad en el tratamiento de los capitales con relación a su origen, la estabilidad jurídica de los derechos mineros adquiridos, el protagonismo de la actividad privada en la explotación de los recursos naturales, la liberalización del régimen de concesiones, el aumento de superficies de exploración y explotación, la protección del medio ambiente y la reducción de los costos de operación. Asimismo, ha comenzado a implementar acciones tendientes a fortalecer las instituciones mineras, a generar información y conocimiento sobre el potencial minero, a promover la difusión e incorporación de progreso técnico y a proveer infraestructura básica para la exploración. Así, el conjunto de instrumentos y acciones para el desarrollo de la minería argentina apuntan a generar un espacio competitivo para la localización de las inversiones de riesgo (Informe Sectorial: Sector de Minería, 2010).

Por ello, las “Áreas de Reservas Mineras”, se encuentran a disposición del capital privado para realizar el trabajo exploratorio y cuentan con una serie de incentivos del Gobierno provincial, sumadas a aquellos que, se implementan desde el Gobierno Nacional.

A partir de entonces, la provincia norteña comienza a explotar sus enormes riquezas minerales como una política de Estado promovida por la Nación, sin considerar estratégicamente la oportunidad y el riesgo que tenía entre sus manos.

Catamarca adhiere al Régimen Nacional, mediante la Ley Provincial N° 4.759, aceptando el régimen de promoción minera. De esta manera las provincias mineras, pueden percibir regalías, pero no podrán cobrar un porcentaje superior al 3 % sobre el valor «boca mina» es decir, el mineral extraído, transportado o acumulado, previo a cualquier proceso de transformación.

En tal sentido, son las propias empresas mineras las que informan a la Secretaría de Minería provincial, mediante una declaración jurada presentada de manera trimestral, la cantidad y el tipo de mineral extraído. Todo ocurre en un marco de laxitud importante, ya que existe escaso control de las autoridades fiscalizadoras sobre la producción minera y la exportación específica, resignando buena parte de la renta producida por las inversiones mineras (Gambina, Lizuain, & Papi, 2010).

En lo que respecta al estado del arte de las regalías mineras, en líneas generales se las concibe como el derecho que se paga sobre los recursos naturales. Se trata de una regalía o renta porque es la contraprestación que entrega la empresa operadora al Estado (dueño de los recursos) por su explotación efectiva. Ahora bien, la distribución de costos y beneficios para el Estado provincial no solo puede analizarse en términos de regalías, también depende del conocimiento del negocio minero a gran escala por parte de los tomadores de decisiones y de cómo se diseña la figura contractual que vincula al Estado con las multinacionales operadoras.

En Argentina, las regalías mineras « provinciales» graban el valor bruto de la producción en vez de las utilidades «como es el caso de Chile, Canadá o Australia», además representa un monto fijo, es decir no se discrimina por el tipo de mineral extraído y no guarda una relación directa con el precio de cotización a nivel internacional de cada mineral. Mientras que las retenciones mineras «derechos de exportación hasta el 10% « le corresponden al Gobierno Nacional y no son coparticipables, además la Nación percibe aportes tributarios indirectos. Tal es el caso del impuesto a los cheques, ganancias, bienes personales, etc. En tal sentido, la recaudación impositiva que se la lleva el Gobierno Nacional es muy superior a lo que perciben las provincias y municipios.

Catamarca, una provincia con un fuerte desarrollo minero sostenido de casi dos décadas, en el año 2011 percibió \$ 582 millones de pesos en concepto de regalías mineras, una cifra muy superior a los \$ 323 millones de pesos que obtuvo por ingresos tributarios propios. A su vez, es una cifra muy poco significativa si se considera por ejemplo, los \$ 1.523 millones de dólares que contribuyeron en exportaciones la provincia en el año 2011. En contraposición, solamente una de las mineras en operación: Minera Alumbreira abonó \$ 565 millones de pesos en retenciones a las exportaciones al Estado Nacional (Tapia, 2014b).

A raíz del incremento del precio internacional de los metales, se propuso un Régimen Compensador para el Desarrollo Económico Sustentable de la Región Minera Andina, que si bien contó con la aprobación de ambas cámaras del Congreso Nacional fue el presidente De la Rúa quien vetó en el año 1999 la Ley N° 27207 que creaba el Fondo Compensador Minero.

Luego, pasados diez años, el diputado nacional de la provincia, Brizuela del Moral, comenzó a insistir con la necesidad de la aprobación de un Régimen Compensador para el desarrollo económico sustentable de la región minera andina, sin embargo la propuesta tampoco prosperó.

En tal efecto, el secretario de Minería de la Provincia de Catamarca, Rodolfo Micone en una nota periodística recordó que “el Fondo Compensador Minero fue un reclamo que surgió a partir de que la provincia adhirió a la Ley Nacional N° 24.196, lo que llevaba el porcentaje de un 3 % a un 1,5 % de regalías mineras. Por ello, las provincias mineras realizaron un reclamo de crear un fondo que permita compensar esa pérdida que beneficiaba a Catamarca con el 20 % del impuesto a las ganancias, percibido por la Nación” (La Unión Digital, 2015)

En el caso particular del gobierno de Catamarca, la explotación minera es la principal fuentes de ingresos. Según las declaraciones del Secretario de Minería de la Provincia durante una entrevista realizada en marzo de 2014 para la Revista Panorama Minero, la actividad minera representa el 61% del Producto Bruto Geográfico provincial. Además, la minería constituye uno de los complejos exportadores principales a escala nacional.

Según los datos obtenidos por el Financial Times y publicados el 15 de abril del 2013 en el artículo “Traders reap \$250bn harvest from boom in commodities”, las principales empresas comercializadoras de materias primas obtuvieron significativos beneficios en la década 2003-2013. A saber: Mitsubishi \$ 40,4 (miles de millones de dólares); Glencore \$ 33,5; Mitsui \$ 28,2; Cargill \$ 22,3. En tal contexto, es oportuno resaltar que Glencore es la multinacional que actualmente opera Bajo de la Alumbrera en la Provincia de Catamarca. Que paradójicamente es una de las provincias más pobres de la Argentina y con la mayor tasa de desempleo del país (9,4% en el Gran Catamarca), según los datos publicados por el INDEC para el primer trimestre de 2014.

Glencore declaró al comenzar a cotizar en bolsa en 2010 que controlaba 60% del comercio mundial de zinc, 50% de aquel del zinc concentrado, 50% del cobre, 30% del cobre concentrado, 30% de la alúmina (óxido de aluminio), 22% del aluminio, 23% del cobalto. Sus ventas diarias de petróleo equivalían a 3% del consumo mundial y comercializaba un tercio del carbón transportado por mar. Además, era uno de los principales exportadores de granos, controlando 9% del comercio global (Ortega, Vargas, & Chantry, 2013). Lo cual, nos permite comprender la magnitud del conglomerado económico y, al mismo tiempo, dimensionar la posición marcadamente asimétrica que asumen los municipios y las provincias argentinas frente a estos gigantes que controlan el comercio internacional. Además de la situación privilegiada que tienen estas transnacionales en términos legales, como en la determinación de los precios en los mercados de materias primas y del acceso a la información, las mismas han contribuido significativamente a generar conflictos socio-territoriales y políticos a escala sub nacional, con impactos sociales y ambientales derivados aún poco dimensionados.

Así, el modelo de desarrollo neo-extractivista que se sustenta en la extracción de recursos naturales no renovables, genera economías rentísticas que se apoyan es aspectos contingentes del sistema global, y reconfiguran las relaciones de poder entre los diversos niveles de gobierno Nacional-Provincial-Municipal (Tapia, 2014a). Es decir, es el factor macroeconómico el fundamento principal del Estado Nacional para impulsar y sostener la actividad. Mientras, los riesgos y las externalidades ambientales tienen una incidencia directa a nivel local y regional, los mismos son minimizados a nivel político. Lo que sugiere un debate de la figura del Estado como garante de los derechos de sus ciudadanos.

### **Consideraciones Finales**

En las economías exportadores de naturaleza, en el cual el mismo Estado es funcional a la lógica de acumulación, se tiende a privilegiar y proteger a nivel social e institucional al propio modelo extractivista exportador. La contradicción de este modelo de desarrollo reside en que la alta dependencia de las rentas extractivas dificultan la capacidad de diversificar y hacer más productivas las bases económicas que propugnan cambiar. Además, se promueven relaciones sociales clientelares, que terminan beneficiando a los intereses de las empresas transnacionales (Acosta, 2009).

En la consolidación de sociedades rentistas, parece residir el gen de la propia destrucción del modelo de desarrollo neo-extractivista, al poner a competir a los distintos espacios territoriales nacionales por la renta minera sin generar alternativas productivas genuinas. Por otra parte, las presiones del capital van erosionando la legalidad institucional y las instituciones democráticas.

La estabilización de este modelo de desarrollo impulsado por las elites políticas pone en tensión las autonomías locales y territoriales, la participación y la igualdad política, la justicia social y el reconocimiento de las diferencias (Burchardt, 2014). Por ello, se abre el interrogante del extractivismo como modelo de desarrollo y sobre la capacidad estatal en relación al mismo.

En Argentina, el art 124 incorporado por la reforma constitucional del año 1994, convierte a las provincias en un actor fundamental de la política minera por la federalización de los recursos naturales. De éste modo, el proceso político de redistribución de las regalías mineras hacia los municipios o comunas es una decisión política – institucional que varía de acuerdo a la legislación de cada provincia minera.

Sin embargo, la fragmentación en la capacidad de negociación - las asimetrías de poder entre las multinacionales y las provincias mineras /municipios - es improcedente con la necesidad de una mayor regulación al capital transnacional y de la posibilidad de orientar la minería a la transformación de la matriz productiva provincial y el desarrollo territorial (Schweitzer, 2008).

A fin de analizar las tensiones redistributivas de la minería a gran escala para el caso de Argentina y en particular la provincia de Catamarca, se asume a nivel teórico que el marco institucional define las restricciones para el intercambio, y por lo tanto, tiene un rol relevante en la performance de una economía y la sociedad.

Mehlum et al (2005, 2006) citado en Touya Olsen-Böje (2013), plantea que países abundantes en recursos naturales constituyen tanto perdedores como ganadores en el crecimiento, y la principal diferencia entre los casos exitosos y los fracasos yace en la calidad de las instituciones. En tal sentido, argumenta que la maldición de los recursos naturales se observa en países con instituciones amigables a la apropiación (búsqueda de rentas) pero no en países amigables a la producción. De ahí que, los apropiadores usan toda su capacidad para apropiarse todo lo posible de la renta de los recursos naturales. En consecuencia, hasta qué punto los apropiadores (multinacionales mineras) tienen éxito depende de las instituciones del país (Olsen-Böje, 2013).

Así en este entramado complejo entre el Estado y mercado, los grandes ausentes en el proceso de negociación son los municipios donde se localizan los complejos mineros que operan a gran escala.

Dicho de otra manera, son las comunidades rurales aisladas, con carencias múltiples y con escaso acceso a recursos técnicos y de información, las que suelen quedar invisibilizadas bajo este modelo de desarrollo basado en la extracción de recursos naturales, en el cual poco se contempla a los pequeños municipios en la toma de decisiones de la política minera.

## Bibliografía

- Acosta, A. (2009). *La Maldición de la Abundancia*. (N. Montalvo Rueda & E. Hanekamp, Eds.) (1a ed.). Quito, Ecuador: Abya-Yala, Comité Ecuménico de Proyectos CEP.
- Burchardt, H. J. (2014). Logros y contradicciones del extractivismo. Bases para una fundamentación empírica y analítica. *Nueva Sociedad*, (1), 1–18.
- Cajiras Rotundo, J. C. (2011). La (bio)colonialidad del poder. Cartografías epistémicas en torno a la abundancia y la escasez. *Youkali*, 11, 59–74.
- CEPAL. Naciones Unidas. (2010). *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.
- Coronil, F. (1997). *The Magical State. Nature, Money and Modernity in Venezuela*. Chicago,: The University of Chicago Press.
- Gambina, J. C., Lizuain, A., & Papi, S. (2010). Consideraciones sobre la cuestión minera en Argentina . Mexico,: Universidad Nacional Autónoma de México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Gentile, E. (2015). Petróleo, megaminería, soja y pasteras: ¿progreso para quién? *Infobae*, p. Sección Sociedad. Buenos Aires. Retrieved from <http://www.infobae.com/2015/04/01/1719296-petroleo-megamineria-soja-y-pasteras-progreso-quien>
- Gudynas, E. (2011). Sentidos , opciones y ámbitos de las transiciones al postextractivismo. In M. L. y D. Mokrani (Ed.), *Más allá del desarrollo* (pp. 265–298). Quito: Fundación Rosa Luxemburgo y AbyaYala.
- Gudynas, E. (2012). La Izquierda Marrón. Retrieved July 12, 2015, from <http://www.alainet.org/active/53106>
- La Unión Digital. (2015). “Hay una clara incoherencia de Brizuela del Moral.” *La Unión Digital*. Catamarca. Retrieved from <http://www.launiondigital.com.ar/noticias/152681-hay-una-clara-incoherencia-brizuela-del-moral>
- Lander, E. (2014). La crisis civilizatoria, límites del planeta, asaltos a la democracia y pueblos en resistencia. In P. Quintero (Ed.), *Crisis civilizatoria, desarrollo y Buen Vivir* (pp. 23–52). Buenos Aires: Del Signo.
- Lang, M. (2013). ¿Por qué buscar alternativas? A manera de introducción. In C. Ortiz & S. Ojeda (Eds.), *Alternativas al capitalismo. Colonialismo del Siglo XXI* (p. 525). Quito, Ecuador: Abya Yala, Fundación Rosa Luxemburg.
- Moreira, C., Raus, D., & Leyton, J. C. G. (2008). *La nueva política en America Latina. Rupturas y continuidades*. Montevideo ,: Trilce.
- Munck, G. L. (2003). Gobernabilidad democrática a comienzos del siglo XXI: una perspectiva latinoamericana. *Revista Mexicana de Sociología*, 65(3), 565–588. <http://doi.org/10.2307/3541425>
- Nn. (2010). Informe Sectorial: Sector de Minería.

- Olsen-Böje, E. T. (2013). La maldición de los recursos naturales (pp. 1–51). Montevideo,; ELAEE .
- Ortega, M., Vargas, M., & Chantry, O. (2013). Siglo XXI. La emergencia de los invisibles titanes de las materias primas. *Ecología Política* .
- Riechmann, J. (2013). La crítica ecosocialista al capitalismo. *Integra Educativa*, 7(3), 137–180.
- Schweitzer, A. (2008). Desarrollo territorial y ajuste espacial: la difícil relación entre políticas públicas y planificación “privada” en el norte de Santa Cruz. *Revista de Estudios Regionales Y Mercado de Trabajo. Universidad Nacional de La Plata*. 4., 201–216.
- Svampa, M. (2013a). « Consenso de los Commodities » y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, 244, 30–46.
- Tapia, M. (2014a). La complejidad del desarrollo para Antofagasta de la Sierra Consideraciones sobre el sistema de redistribución de las regalías mineras . *Revista Estado Y Políticas Públicas*, 3, 62–78. Retrieved from [http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1414737369\\_dossier-3.pdf](http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1414737369_dossier-3.pdf)
- Tapia, M. (2014b). Minería extractivista en crisis. *La Voz Del Interior*, p. Sección Opinión. Córdoba, Argentina. Retrieved from <http://www.lavoz.com.ar/opinion/mineria-extractivista-en-crisis>
- Thwaites Rey, M. (2010). Después de la globalización neoliberal: ¿Qué Estado en América Latina? Buenos Aires,; CLACSO.

# **“Responsabilidad Fiscal Federal y las nuevas tendencias en el desarrollo y en la gestión territorial. Confluencias y desajustes en la coordinación de políticas públicas”**

**Leila Andalle**

Docente, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba.

E-mail: leila.andalle@gmail.com

## **Resumen:**

El presente trabajo pretende aportar al debate, desde una perspectiva de la política y gestión territoriales, del proceso de gestación e implementación del Régimen Federal de Responsabilidad Fiscal Federal. Reconocer el marco de los nuevos procesos de recentralización en el cual se sitúa la configuración del nuevo régimen y cómo esto opera frente a los nuevos paradigmas y concepciones del rol del Estado en el desarrollo. Efectuar un análisis, a priori, del impacto en los perfiles de gestión en las Provincias, sus autonomías y sus capacidades para llevar adelante políticas de desarrollo regionales acordes a las problemáticas y singularidades que las caracterizan.

## **I-Introducción.**

Durante la década de los noventa, el proceso de profundas reformas del Estado derivadas esencialmente de la percepción del fracaso y crisis del Estado-nación, propició el rediseño y reformulación del modo en el que los Estados se vinculaban con los ciudadanos, con los demás actores políticos que integraban su esfera de acción y, por supuesto, con el resto de los diferentes niveles de gobierno que completaban su ámbito de acción. Procesos de descentralización, desconcentración, desestatización y desregulación daban forma a la reforma.

896

Entre otras situaciones, se producía una ilusión de un mayor empoderamiento de los niveles intermedios y locales de gobierno (provincias y municipios) como efecto de la descentralización o desconcentración de actividades, que dejaban de estar a cargo de los gobiernos nacionales para pasar a ser responsabilidad de éstos. Por cierto, sin la correlativa transferencia presupuestaria de recursos (Cetrángolo-Jiménez, 2004:119).

A su vez, la desconcentración implicaba reducción de la escala de producción o prestación de servicios (con el consiguiente aumento de los costos relativos), lo cual comenzaba a avizorar las futuras inequidades y disparidades que se producirían al consolidarse los cambios. Cambios que no contaban con la necesaria compensación que debía provenir de un activo rol del Estado Nacional, de coordinador de las políticas a los efectos de darle integralidad e integridad. Distante de ello, tales procesos implicaron un deslinde de responsabilidades políticas y de gestión, incluidos sectores estratégicos y/o servicios esenciales de carácter indispensable para el desarrollo, que en la mayoría de los casos ameritaban su producción a escala nacional.

La transferencia de funciones fue compulsiva y sistemática, mientras que la transferencia de recursos no se caracterizaba precisamente por la sistematicidad, regularidad o por respetar criterios o parámetros técnicos que garantizaran una transición planificada de los cambios. Por el



contrario, la transferencia de recursos tuvo lugar por mecanismos discrecionales en base a ATN's y según reglas de signo partidario, en una importante cantidad de casos y situaciones (Cetrángolo-Jiménez, 2004:119).

Se transfirieron funciones, luego se originaron las crisis y tan pronto como aparecieron los déficits se pretendieron aplicar las recetas de la reforma que se había realizado a nivel nacional. Algo que resultaba absolutamente incongruente, dado que mientras el Estado Nacional se había desprendido de servicios y empresas mediante privatizaciones, desconcentraciones y descentralizaciones, las Provincias debieron asumir la responsabilidad de la gestión de todos ellos.

Tan pronto como se evidenció la crisis en determinadas provincias, quedaron al descubierto aquéllas inconsistencias. Los diagnósticos de los expertos, no exentos de las influencias de sectores y discursos dominantes de la década, no tardaron en declarar a algunas provincias como "inviabiles". Mutamos de país en desarrollo en los sesentas y setentas, a ser un conjunto de territorios inviables, con un Estado-nación sin propuestas técnicamente posibles para abordar tales diagnósticos ni para cumplir sus funciones de coordinación territorial en la diversidad.

Se sugería que ciertas provincias debían ser liquidadas, privatizadas, fusionadas, concesionadas, o una combinación de dos o más de estas opciones. La elipse de este círculo, poco virtuoso, se cierra en 2001 con la crisis política y económica más profunda de principios de este siglo. Y con mayor alcance, lo que Veltmeyer (2003:8-9) definirá como "*crisis del modelo dominante*". Varios otros autores coincidirán en esta definición.

## **II-El fin de un proceso y el inicio de una nueva etapa.**

Los mecanismos de recuperación posteriores a la crisis de 2001 pueden ser vinculados con una reversión de los procesos de descentralización (iniciados en los 80's y 90's). Para Veltmeyer (2004) se configuraba un escenario cuyo potencial integrador -so pretexto de reconstituir un nuevo tejido económico y sociopolítico con características singulares en América Latina-retornaba a los Estados Nacionales sus antiguos roles y competencias, a priori como coordinador de un desarrollo de carácter nacional, en contra de las tendencias más actuales de desarrollo endógeno. En otras regiones las situaciones de tono recentralizante fueron poco auspiciosas y fuertemente cuestionadas, tal el caso de de España y Francia -con Rajoy y Hollande liderando los procesos- pero que sucedieron en otro momento diferente, posterior a las crisis de 2008 y en pleno ajuste fiscal. También en Malasya, Lituania y Uganda se presentaron otros procesos similares. En cierto modo, se fue emprendiendo un proceso "recentralizante" generalizado (Cravacuore, 2014:7-8; Veltmeyer y O`Malley, 2003) del Estado, no en todos los casos de manera justificada ni teniendo en cuenta las particularidades e identidades regionales, y en algunas situaciones debilitando las competencias de las administraciones locales. Sólo en algunos casos reorientando los procesos hacia la consolidación de los gobiernos subnacionales. Si bien se plantea como pretensión teórica y crítica la función de articulación de fuerzas productivas, fortalecimiento institucional, construcción o reconstrucción de redes y consolidación de la demanda agregada tanto interna como externa, promover la integración y/o complementación entre provincias, regiones, gobiernos locales, potenciando las capacidades de cada uno, tanto en materia de planificación como en la redefinición de las formas de trabajo y los medios de movilización de los recursos productivos en la búsqueda de mayor

competitividad<sup>1</sup>. Parafraseando a Cravacuore (2014:1), cualquier análisis, en relación a gobiernos subnacionales en Latinoamérica debe partir de considerar la heterogeneidad: en general se hace hincapié en las diferencias de forma, pero poco en la variedad competencial; en la multiplicidad de leyes regulatorias al nivel nacional, regional y local; en la diversidad presupuestaria; en la variedad de prácticas; y en las singularidades naturales, demográficas, institucionales, fiscales, económicas y políticas. Y lo más importante que Cravacuore considera una paradoja, es que “...los procesos descentralizadores de las décadas de 1980 y 1990 fueron homogéneos y nuestra perspectiva es que la recentralización en marcha también omite estas diferencias” (Cravacuore, 2014:2).

No desestimamos estas críticas, simplemente procuramos ubicar nuestro punto de vista algo más alejado, y nos permitimos entender que esta etapa de liderazgo del Estado nación, en nuestro país, ha resultado imprescindible para ordenar las condiciones previas para un empoderamiento real de los gobiernos locales. Se deriva un nuevo acuerdo o compromiso intelectual y material con la sociedad y una revaloración de los activos dinámicos versus los activos estáticos<sup>2</sup>, y sus potencialidades para producir riqueza, valor, bienestar y mejora de la calidad de vida de poblaciones concretas, aumentando la productividad en todos los sectores productivos por medio de las innovaciones tecnológicas; y de los pasivos, como aquello que compromete y genera deuda para generaciones futuras, como es la dimensión medioambiental (Vázquez Barquero, 2005:25-26; Vázquez Barquero, 2000:5-6; Albuquerque, 2004:3).

Este cambio en el rol del Estado, se registra en pleno cambio de paradigma de las teorías del desarrollo. Concomitantemente se enfrenta al desafío de revertir y neutralizar los efectos negativos de la pretendida modernización heredada de la década del noventa y que simplemente revistió las características de “*modernización de escaparate*” como lo definiera Fernando Fanjzylber<sup>3</sup>. Las políticas cambiarias y de apertura externa indiscriminada permitían la incorporación de instrumental y maquinarias tecnológicas que no significaba de modo alguno la incorporación y capitalización dinámica de conocimiento. Mucho menos acumulación de capacidades productivas ni reproductivas (consolidación de competencias, vía desarrollo de capacidades científicas y tecnológicas). El replanteamiento de este enfoque está claramente presente en las nuevas concepciones del desarrollo y constituye la base de la comprensión de las nuevas demandas que la sociedad requiere al rol del Estado (CEPAL-BID, 2006:13-14).

---

1 Esta recentralización se justifica, entre varias decenas de diversos pretextos según cada país, en el alivio a las gestiones municipales más débiles. Este argumento resulta muy engañoso, como si la mera acción centralizada les garantizara la equidad territorial y una protección uniforme de los derechos. En resumen, dos son las posiciones básicas que sostienen este proceso: por un lado, una posición que responde a una obsesión por la recentralización del Estado; por otra, una posición que hace hincapié en el costo fiscal de la descentralización basada en el sostenimiento del sistema municipal, afirma Cravacuore (2004:8). Esto agravado porque, habitualmente, los dirigentes comunales- alcaldes, concejales, regidores, dirigentes de asociaciones municipales- demuestran desapego e indolencia en confrontar frente a las restricciones autonómicas, como resultado de considerar que el gobierno local es sólo un mojón en la construcción de sus trayectorias políticas. Op. cit. pp.9.

2 Citado por Vázquez Barquero, Giorgio Fuà –vinculado a Abramovitz, sostiene que la capacidad de desarrollo de una economía depende de las fuentes inmediatas de crecimiento como lo es la población activa, el número de horas trabajadas y la disponibilidad de equipamiento y de capital social. Pero, lo realmente sostenible y duradero son los factores que Fuà denomina estructurales, como la capacidad empresarial y organizativa, la cualificación e instrucción de la población, los recursos medioambientales y el funcionamiento de las instituciones. Más aún, estos procesos no se dan en formas aisladas, sino que las empresas necesitan localizarse en territorios concretos insertos en sistemas productivos firmemente integrados en sociedades locales. Op.cit.(2005) pp 26-27.

3 Fanjzylber a lo largo de su extensa y prolífica obra como investigador de la CEPAL explicó los rasgos cruciales del desafío económico y social por entonces emergente. Son valiosas sus contribuciones acerca del papel de la innovación tecnológica en el desarrollo, los mecanismos eficaces para su gestación y aplicación y las condiciones económicas e institucionales necesarias para que esos mismos operen de modo efectivo. También sus reflexiones sobre el papel de los sectores público y privado en todo ello, así como la relación de estos procesos con la competitividad que requieren los mercados globales. Asimismo, sus análisis y reflexiones sobre la equidad distributiva, el nexo que debe tener con el desarrollo económico y el papel central que la educación tiene como eje de la transformación productiva con equidad y con referencias a los procesos sociales en que participan los actores relevantes de las comunidades. (CEPAL-BID,2006:13-14)

Es muy importante tener en cuenta los cambios en el contexto internacional y sobre todo el fenómeno que se produce a partir de 2003, punto de inflexión temporal en el que se revierte la tendencia al deterioro de los términos de intercambio<sup>4</sup> por la variación de los precios relativos, por primera vez, el incremento de los precios relativos de los productos primarios es proporcionalmente mayor al del incremento de los bienes industriales y tecnológicos. Esto evidencia una ventana de oportunidades y ventajas importantes para el reposicionamiento de países productores de materias primas, aunque en detrimento de los países con pobreza extrema a los cuales, el aumento del precio de los alimentos empeora sus condiciones.

Otro factor clave a considerar, es que los procesos de desarrollo ya no están necesaria, directa y linealmente asociados a los procesos de industrialización. Por el contrario, hay unos procesos de *desplazamiento* –por parte de los países centrales– de procesos más contaminantes, de baja complejidad y mano de obra no calificada, hacia los países periféricos (Pérez, 2001:3-12). El análisis de los cambios y las revoluciones tecnológicas modifican los paradigmas del desarrollo y los modos de inserción de cada país en las dinámicas de intercambio y producción mundial. No era el paradigma dominante en la posguerra, en el caso de Argentina, industrialización por sustitución de importaciones, aunque industrialización tardía y competencia desigual mediante, fueron un intento de desarrollo liderado por el Estado-nación, que tuvo lugar en período de posguerra y que llega hasta principios de los setentas. El saldo del proceso a nivel global, fue también la generación de cuellos de botella, escasez de capital y heterogeneidades generadas por sectores de alta productividad frente a otros de baja productividad.

En la posmodernidad, el nuevo escenario globalizante marca una tendencia a diseñar las condiciones y formas que deben ofrecer los estados bajo estrategias territoriales, las redes y cada nodo (gobiernos y empresas locales, provincias, regiones) y sus esferas de acción, para integrarse a las oportunidades cambiantes que el desarrollo ofrece para los países periféricos o dependientes (Vázquez Barquero; 2005:39; Pérez, 2001:2). Su inserción resulta más factible y potenciabile si en lugar de hacerse en forma individual (como empresas o personas) se hace en forma de un sistema o subsistema que se inserta en otro sistema. Las sinergias que se producen tienen mayores *“pretensiones de beneficio mutuo”* en una relación de intercambio productivo con países más desarrollados (Hirshman, 1984:3-7-8). La incorporación al mundo debiera tender a ser más organizada, más integral y estratégica y a contrarrestar o evitar la tendencia natural a formas de explotación o formas extractivas de unos países por otros más fuertes, y por consiguiente una apropiación asimétrica de los excedentes.

Dicho de otra manera: *“las empresas se sitúan siempre en un conjunto de eslabonamientos productivos con sus proveedores, distribuidores y clientes, en una cadena productiva, la cual –a su vez– está siempre en un determinado contexto o entorno social e institucional, es decir, territorial. El territorio no es, por tanto, solamente un lugar geográfico. Es, fundamentalmente, un elemento crucial explicativo de la eficiencia productiva y empresarial.”* (Albuquerque, 2004:19).

En los casos de países con regímenes federales de gobierno deben empeñarse para coordinar esfuerzos de escalas, pero respetando, rescatando, recuperando las autonomías, la diversidad y capacidades orgánicas y de gestión, su autarquía y la regulación del ejercicio de sus competencias, sus regímenes electorales, sus instrumentos de participación ciudadana y sus normas de prestación de servicios públicos.

---

4 Cardoso y Faletto 1969. Op. cit. Pp. 137.

En este marco se intenta analizar la legislación en materia de responsabilidad fiscal y algunos de los principales interrogantes que se plantean, como por ejemplo: ¿de qué manera este régimen gestado e implementado en los primeros años de este siglo es coherente y contribuye a lograr el cumplimiento del este nuevo rol que se propone el Estado? ¿Las nuevas formas de gestión y desempeño de las finanzas de los estados subnacionales tiene vinculación con el debate sobre la reconstrucción de habilidades productivas y la construcción de redes y clusters productivos?, ¿Es posible a partir de la diferenciación y la identificación de ventajas comparativas localizadas, promover la movilización de inversiones de capital financiero y anclarlo a la mejora de la productividad? entre otros.

### **III-Provincias, federalismo, relación y conflictos Nación-Provincias.**

Hasta los años 2002-2003, y aún luego de atravesar por la crisis de 2001, conjuntos de Provincias conformaban regiones subsumidas en una de las más profundas crisis institucionales y de endeudamiento, y sus consecuentes procesos de ajustes fiscales, a priori, aplicados para contrarrestar los supuestos efectos negativos. El conjunto de provincias se estratificaban linealmente como avanzadas, intermedias, rezagadas o despobladas (Esteso; Cao, 1998) y más genéricamente en “pobres” o “ricas” conforme a ciertos factores y criterios seleccionados.. Confrontando entre sí, por la distribución de los recursos, y con el gobierno nacional, por razones fiscales, económicas y políticas, pero también y muy fuertemente, por la discusión en torno a las concepciones que por entonces se imponían como hegemónicas. Hegemónicas en términos de Gramsci (1975:X-XI), es decir, la faceta discursiva del poder. Poder para establecer lo que es “el sentido común” o doxa de una sociedad, el fondo de descripciones autoevidentes de la realidad social que normalmente permanecen inexploradas. Esto incluye la posibilidad de establecer definiciones autoritarias de las situaciones y necesidades sociales (Fraser, 2008)<sup>5</sup>.

900

Provincias pobres versus provincias ricas, provincias con capacidades de gestión, versus provincias incapaces de generar recursos y gestionar políticas públicas de manera autónoma, otras cooptadas por feudos de poder encarnizados en la sociedad. Esencialmente débiles, gobiernos fragmentarios y blancos fáciles de la dominación a nivel nacional y, por ende, más susceptibles a la dominación por parte de establishments supranacionales. Los ajustes fiscales impulsados e impuestos hasta el fin de la convertibilidad intentaron resolver los problemas financieros para aumentar la credibilidad del país en los mercados. No obstante, tales metas dispuestas para contener el gasto y los déficits estructurales eran rígidas y difíciles de alcanzar, sobretodo en una etapa recesiva con persistentes caídas del producto, y en un marco con continuos pactos, compromisos y acuerdos que cada vez distorsionaban más el régimen de coparticipación federal de impuestos, y con ello los recursos efectivos de las Provincias.

Luego de superar la crisis económica y social de fines de 2001, se impuso un fuerte límite fiscal en las Provincias y se inició un paulatino pero intenso proceso de saneamiento que lentamente comenzó a mostrar sus resultados y a incrementar sus ingresos a medida que se reactivó la economía en 2003, logrando superávits fiscales por primera vez desde 1983. Los desafíos actuales

---

5 Fraser plantea una alternativa más crítica políticamente, una política de las necesidades que comprende tres momentos diferentes analíticamente pero interrelacionados en la práctica. El primero de ellos es la lucha por validar la necesidad como legítima o por clasificarla como un tema político o no, el segundo es la lucha por la interpretación de la necesidad, poder definirla y determinar con qué satisfacerla, y el tercero, la lucha por la satisfacción de la necesidad y asegurar o impedir la disposición correspondiente.

que enfrentan la Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) y los Programas de Asistencia Financiera a las Provincias (PAF) son, entre otros, la contención del crecimiento del gasto corriente y de la deuda pública provincial, en un contexto con fuertes presiones sociales y pujas distributivas. Lograr la concreción de autonomías reales.

El Estado nacional a partir de mediados de la primera década de este siglo encara el problema de las provincias como parte de una política estratégica global de crecimiento, estabilidad institucional y en procura de generar condiciones para el desarrollo interior, entendiendo que las capacidades institucionales y la legitimidad que en ese momento poseía el Estado nacional lo posicionaba para accionar tales mecanismos estratégicamente. Sin embargo, más allá de esa apariencia, el aspecto fundamental del cambio de rumbo de la política se encuentra no sólo en el desendeudamiento, detrás hay una devolución de cierta autonomía y un proceso de democratización en materia de información pública. El estado general que presentaban las provincias hacia finales del siglo pasado, mostraba unas ciertas aristas de singular decadencia que era pasible de una atención inmanente. Esto favoreció, en el caso de nuestro país, a una justificación por parte del Estado Nacional de comandar ciertos procesos avanzando sobre las autonomías provinciales y en ciertos casos cooptando a los gobiernos locales a través de transferencias directas de recursos para infraestructura básica.

Es necesario considerar que este proceso, iniciado desde el Gobierno Federal, como imposición hacia sí mismo y a su vez como inducción hacia los gobiernos provinciales se registra en torno a estos conflictos latentes e irresueltos, en gran medida, por la vigencia de un régimen de coparticipación federal de impuestos sumamente controversial que no prioriza ningún criterio objetivo de distribución. El sistema de relaciones fiscales intergubernamentales cristalizado en el régimen de coparticipación federal de impuestos, como la institución fiscal más relevante del federalismo fiscal argentino, que no se logró reformar por falta de consenso entre los actores involucrados (Estados provinciales entre sí y con el Estado nacional) tal como lo exigía el mandato de la Constitución Nacional de 1994. Sin embargo, el Gobierno Federal y las Provincias –por consenso casi generalizado<sup>6</sup>-acordaron aprobar esta Ley de Responsabilidad Fiscal (LRF) N° 25.917 en agosto de 2004. Sus propósitos esenciales eran: controlar el crecimiento del gasto corriente y de la deuda estableciendo metas fiscales en relación a ciertos indicadores numéricos que deben cumplir todos los niveles de gobierno adheridos, el cumplimiento de una regla de oro que permite endeudamiento sólo con destino a gastos de capital (inversión pública), establecer criterios y pautas cualitativas para mejorar la transparencia de la gestión pública y la calidad y publicación de la información fiscal (homogénea y comparable entre jurisdicciones). En otros términos apunta a una fuerte limitación a ciertas atribuciones y competencias de los estados subnacionales y lo que aparece como una democratización de la información fiscal-financiera pública en realidad apunta a una restricción concreta que impone un manejo estricto de las cuentas fiscales.

Esto claramente se enmarca en un nuevo desarrollismo, pero apunta básicamente a mantener un equilibrio en las cuentas públicas, un saneamiento y simplificación de los escenarios fiscales pero como un medio para lograr un desarrollo social y económico que se refleje en una mejora en las condiciones de vida de la población en su conjunto y derrame en un mejor esquema organizativo de los gobiernos que les permita desempeñar un rol estratégico como facilitador de las sociedades locales para insertarse en un esquema de desarrollo endógeno.

Durante la década de los noventa el proceso de endeudamiento fue feroz y engañoso. A partir de la convertibilidad y en un contexto de disminución de la producción, con la consecuente tendencia a disminuir la recaudación, las provincias se vieron compelidas, en algunos casos, a tomar endeudamiento, tentadas en otros, garantizándolo con recursos de la coparticipación. Fueron uno de endeudamientos más caros de la historia, porque no había prácticamente ningún riesgo crediticio. Algunas provincias alcanzaron un endeudamiento de hasta 4 pesos por cada peso de su presupuesto. Hoy el promedio por cada peso del presupuesto de una provincia, el endeudamiento es 0,18 centavos. La decisión en el año 2010 de lanzar el Programa de Desendeudamiento de las Provincias, eliminando el Índice CER, fijando una tasa anual del 6 por ciento, a 20 años, con vencimiento de las últimas cuotas programadas aproximadamente en 2030, lo cual permite a las provincias planificar políticas de mediano plazo y tomar decisiones en torno a sus necesidades de desarrollo y no de sus urgencias financieras para cubrir gastos corrientes. Esas provincias que además de estar endeudadas, tenían cada una moneda diferente, en forma de bonos, como Lecops que casi llegaron a tener circulación paralela a la moneda nacional. En el zenit de la crisis llegó a haber entre 14 y 15 cuasi-monedas circulando en todo el país.

La crisis y caída abrupta se interrumpió con esta firme decisión de integrar a los Estados bajo una nueva concepción de desarrollo y, las últimas puntadas del proceso de desendeudamiento terminaron de cerrar en 2010. Además, a partir de ese mismo año, se modifica el manejo de la famosa partida de ATN (Adelantos del Tesoro Nacional), que eran aportes no reintegrables y que se manejaban con un alto nivel de discrecionalidad y arbitrariedad por parte de los presidentes de turno con los gobernadores. Eso que era para emergencia financiera en el Presupuesto Nacional, fue incorporado a un fondo que fue desendeudando sistemáticamente a las provincias.

La Ley de Responsabilidad Fiscal Federal vino a saldar unas brechas importantes en materia de integración territorial en un sistema federal que no había logrado la contención necesaria para las diversas realidades que evidenciaba el universo de provincias que componen el conjunto país, a pesar de los voraces procesos de reformas –de primera y segunda generación- aplicados durante la década de los noventa, y los actuales procesos de recentralización que tampoco han sido todo lo analizados y planificados conforme las realidades locales.

#### **IV-La gestación de la Ley de Responsabilidad Fiscal Federal y el nuevo desarrollo territorial.**

En este entorno el concepto de responsabilidad refiere a las garantías o la reducción de la incertidumbre en la gestión de los recursos públicos, la rendición de cuentas, la transparencia y el control gubernamental, armonizando diferentes normativas para la organización y el equilibrio de las cuentas públicas. Esto se da, tal como veremos luego, en un contexto histórico en el cual pareciera que todos los preceptos de la nueva gestión pública se encuentran en retroceso, fuertemente cuestionados y ausentes (o en retirada) en casi todos los países que en las décadas pasadas aplicaron fuertes reformas y en una etapa que se iniciaba bajo concepciones de un nuevo desarrollismo y cuyas implicancias pueden reconocerse en casi todos los gobiernos contemporáneos en América Latina en los cuales el Estado tiende a dejar de ser un problema para liderar procesos de evolución en los niveles de vida de sus comunidades, entendido como algo más que desarrollo económico, sino como DESARROLLO, que incluye el desarrollo social y humano, desarrollo cultural, político e institucional, desarrollo económico y financiero y desarrollo sostenible y sustentable ambientalmente (Albuquerque, 2013; Bresser Pereira, 2007; Chibber, 2008; Evans, 1996; North, 1998).

En este contexto, las administraciones públicas intermedias y locales han tenido en las últimas décadas una fuerte presión para mejorar su efectividad y elevar la eficiencia de su gestión. Mejorar las prácticas de medición del desempeño en gobiernos subnacionales permite disponer de información adecuada para tomar decisiones de políticas públicas que, no solamente, permitan generar las condiciones básicas para el desarrollo, sino que a la vez lideren los procesos de innovación tecnológica y productiva de las economías de cada región. También, el hecho de permitir a los ciudadanos saber de qué modo sus gobernantes dispondrán de ciertos recursos (humanos, materiales, organizativos), representan señales importantes a la hora de inducir las decisiones de los diferentes actores de una economía (o de votar, en sus diferentes modos, ya sea con sus pies, en forma de migraciones de población; o con una tecla si se trata de capitales financieros que se desplazan lúbilmente en búsqueda de rentabilidad de un espacio territorial hacia otro/s).

Las innovaciones que estos sistemas han pretendido inducir en las formas de administrar los recursos, así como en las formas de evaluar el desempeño, han tenido, a priori, un impacto en las formas de gobernar y en los avances hacia la democratización de los estados de derecho y en pleno inicio de la etapa de transición hacia la posmodernidad y hacia los nuevos enfoques de desarrollo. Autores como Bresser Pereira (2007) describen esta etapa como la que adopta una perspectiva histórica, recoge las enseñanzas institucionalistas de la escuela histórica alemana y del institucionalismo norteamericano de inicios del siglo XX. Las instituciones son importantes y su reforma es una necesidad permanente –afirma-ya que, en las sociedades complejas y dinámicas en que vivimos, las actividades económicas y el mercado necesitan ser constantemente reglamentados. El nuevo desarrollismo es, entonces, reformista afirma el autor (Bresser-Pereira, 2007:120).

Afirma Bresser-Pereira, que en la jerga neoliberal un gobierno es bueno si es reformista (interpretando por «reformista», que implementa reformas orientadas hacia el mercado). Para el nuevo desarrollismo, en cambio, un gobierno será bueno si promueve el desarrollo y la distribución del ingreso a través de políticas económicas y de reformas institucionales orientadas al mercado, siempre que sea posible, pero, con frecuencia, también para corregirlo. Muchas reformas institucionales son comunes al nuevo desarrollismo y a la ortodoxia convencional. Pero los objetivos son distintos (Bresser-Pereira, 2007:112). Tomando en particular, el caso que nos ocupa en este trabajo, la reforma de la gestión pública, singularmente la Reforma de la Ley de Administración Financiera y Control Gubernamental (a nivel nacional) de los noventa, de la cual deriva luego, en 2004 la Ley de Responsabilidad Fiscal Federal, que pretende hacer extensivos los preceptos y principios de la Ley 24.156 a los niveles de gobierno subnacionales. El nuevo desarrollismo la impulsa porque quiere un Estado más capaz y eficiente, mientras que la ortodoxia convencional vio en estos mecanismos sólo una oportunidad de reducir la carga tributaria y reducir el tamaño del Estado y, más aún, esto conlleva una reducción de sus capacidades efectivas.

Neodesarrollismo y ortodoxia convencional, ambas apuntan a la estabilidad macroeconómica. La diferencia es que, mientras la ortodoxia convencional termina identificándola con el control de la deuda pública y de la inflación, el nuevo desarrollismo también contempla la tasa de interés (para lograr el equilibrio en el tiempo de las cuentas públicas) y el tipo de cambio (para garantizar buenas cuentas externas). El nuevo desarrollismo, impulsa reformas institucionales que, además de fortalecer el mercado, fortalezcan el Estado, ya que solo un Estado con un aparato eficiente y con instituciones dotadas de legitimidad puede servir de instrumento a la evolución de la sociedad. Tanto para intelectuales como para elites políticas y organizaciones de la sociedad civil, la Nación –la sociedad nacional solidaria– es el agente fundamental del desarrollo y aparece incluso para muchos como el “programa de transición” del presente tiempo como el espacio para el desarrollo del capital nacional, bajo la dirección de grupos nacionales, (Bresser Pereira, 2007:121; Chibber, 2008; North, 1998). En ese sentido, la Ley 24156 de la década del noventa -1992-, pone énfasis en

el equilibrio, la eficiencia, la transparencia, el control, etc., de las cuentas públicas, en cambio, la Ley 25.917 del 2004, deja entrever un componente coordinador y de liderazgo del Estado Nacional a fin de promover cierta eficacia en el logro de objetivos de desarrollo, viabilizado a través de una mejora en el desenvolvimiento de las cuentas provinciales. La finalidad ulterior entendemos, es dotar de autonomía a los gobiernos subnacionales que les permitan proveer de un entorno favorable al desarrollo de cada región del país, conforme las propias características y ventajas competitivas de su región.

Abordar las significaciones de la idea de “*responsabilidad fiscal*” que estas nuevas institucionalidades presentan como categoría novedosa en las últimas décadas, nos conduce al núcleo de cuestiones fundamentales de los fenómenos socioeconómicos contemporáneos, a debates esenciales asociados con la propia naturaleza del Estado y el funcionamiento y características de los mecanismos de producción e intercambio en una sociedad. La opinión pública y la búsqueda de ciudadanía, la *governance* democrática y las relaciones de poder, la soberanía popular, la legitimidad; atraviesan los procesos de innovaciones tecnológicas que impactan decididamente en la comunicación y la creación y recreación de nuevos escenarios socioproductivos. Por cierto, son sólo condición necesaria y fundamental, pero de ningún modo suficientes en un escenario global completamente dinámico, complejo y cambiante.

Por lo tanto, para intentar entender la sociedad y la economía debemos considerar también el Estado y los gobiernos en sus distintos niveles, y el potencial que representan en tanto, a través de lo local se pueden superar las visiones totalizantes, los análisis macroeconómicos y sectoriales. Los enfoques de desarrollo territorial tienen en cuenta la heterogeneidad de la economía y la sociedad, la interconexión entre las actividades económicas sectoriales, los estados locales deben coadyuvar a identificar y potenciar el motor de desarrollo en base al perfil productivo (Arroyo (2003:2-8), para lo cual debe consolidar a priori de su propia autoorganización, modernización y eficiencia de su gestión, de mecanismos de articulación con los actores claves de la sociedad y de innovación en la aplicación de políticas públicas de desarrollo. Los gobiernos intermedios y locales deben desarrollar sus propias tecnologías de gestión, aprender a aprender, indagar a sus comunidades, investigar sus perfiles productivos, generar capacidades de recaudar y de aplicar convenientemente el producido de esos recursos, aprovechar las ventajas comparativas y competitivas tanto estáticas como dinámicas, generar mecanismos de reclutamiento, capacitación y formación de sus recursos humanos acordes con los requerimientos del diseño y la planeación de las políticas.

Por cierto, cada espacio gubernamental debe identificar su perfil de desarrollo al momento de planificar sus políticas, cuáles son los factores condicionantes, las restricciones y las características de su entorno territorial (lo que determinará sus economías de escala o cercanías). Tamaño, cantidad de habitantes, perfil productivo histórico o tradicional, perfil productivo potencial, en base a las ventanas de oportunidades que ofrece el entorno tanto local como global (glocal), el entorno geográfico, recursos naturales y posibilidades de utilización, capacidad de planificación, infraestructura disponible y/o capacidad para generarla, y por último, entorno social y político adecuado (Arroyo, 2003:6-15). Todo ello implica un aprendizaje a través de la formación, la incorporación por parte de las administraciones del correspondiente *know-how* y sus complementos legales y técnicos necesarios. Como dice Karl Polanyi, «*el liberalismo económico leyó erróneamente la Revolución Industrial porque insistió en analizar los acontecimientos sociales desde el punto de vista económico*», porque creyó en la «espontaneidad» del cambio social ignorando «las verdades elementales de la teoría política y la competencia para gobernar (*statecraft*)».

La LRFF si bien resulta un instrumento legal innovativo, más bien reconoce y se apoya en los aspectos positivos de la Ley 24156, de administración financiera y control público; perfecciona



y realiza unos ajustes que aumentan su precisión hacia el logro de los objetivos de mejorar cualitativamente la calidad de la gestión. Esta es la base sobre la cual se podrán luego garantizar el resto de los procesos que promueven el desarrollo.

De acuerdo a lo conceptualizado amplia y minuciosamente por Arroyo (2003:1), una de las primeras ideas básicas sobre el desarrollo local como concepto supone pensarlo “*desde abajo*”, no como un proceso que va desde lo general a lo particular sino al revés: supone pensar en una región, en una localidad, en un municipio. ¿Qué hay? ¿Qué no hay? Con qué recursos se cuenta y con qué recursos no se cuenta para promover el desarrollo. Esa es la primera idea y la principal dificultad del concepto de desarrollo local. Es parte de lo que existe en una localidad, en un territorio, o, a lo sumo, en una micro región cuando se juntan más de un municipio. Debemos tener claro que uno de los recursos clave y estratégico es el capital institucional y de gestión con el que cuenta el gobierno que emprende el desempeño de su papel promotor (ya sea como motor o como catalizador) del desarrollo. Pero si nos vamos un paso más atrás en esta lógica, también implica que los estados deben poseer las capacidades para indagar, investigar, hacer buenos diagnósticos y descripciones de las situaciones que les compete abordar, y vinculados a estos conceptos que con asidero expresa Arroyo (2003:17-25).

El desarrollo local, además de pensar en el territorio, supone otras cuestiones: la más importante, es entender el concepto de desarrollo como la idea del crecimiento económico con impacto social. Desarrollo local de una localidad, de un partido, de un municipio, es aquella actividad económica que motoriza el crecimiento económico, pero también la distribución del ingreso (la riqueza) y, por ende, mejora las condiciones de vida generales de la población, esto es, tiene impacto social positivo. No cualquier actividad económica fomenta el desarrollo local.

905

Es importante esquematizar algunos puntos críticos en el análisis del desempeño de las políticas territoriales a niveles subnacionales tal como los plantea Casalis (2011:1) El perfil de desarrollo, ventajas comparativas, características, culturas. 2) Tipo y tamaño de la provincia. 3) Sus circuitos económicos (formal, informal y de subsistencia). 4) Modelo de gestión, Los instrumentos técnicos: la capacidad técnica (qué se encara, qué políticas, qué programas, qué líneas de trabajo tiene ese territorio); La voluntad política: que hace referencia a cómo se gobierna, no sólo qué programas y qué líneas; Los actores: quiénes participan. 5) Las políticas sociales locales (lo alimentario, el eje productivo, la capacitación de recursos humanos o el fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil (cooperativas, talleres de oficios, etc.) y programas de empleo). 6) El proceso (actores, modelos de políticas, la planificación estratégica, definición de visión, misión, objetivos, acciones, evaluación o diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación).

Pero en lo que respecta a políticas estatales y sus impactos, algunos estudios hasta hace unas décadas utilizaban datos e indicadores muy inadecuados, que sin duda han influido para que las conexiones causales postuladas hacia y desde las políticas estatales fueran excesivamente tenues (Oszlak y O'Donnell, 1981:106). El avance en la información y la calidad de los datos de los que se pueden disponer ha cambiado sutilmente esta situación. Por su parte, la propia Ley de Responsabilidad Fiscal Federal obliga a la construcción y elaboración de indicadores que serán puestos a prueba en su eficacia para evaluar los perfiles de gestión de las distintas provincias y localidades, tratar de buscar patrones, factores de competitividad, generalizar algunas conclusiones e inferir algunos impactos que ha tenido esta legislación en las capacidades y autonomías de gestión de las Provincias, así como la eficacia de sus políticas.

Es aplicable aquí para lo público, lo que las concepciones de desarrollo alternativo, mencionan asertivamente para la medición del desempeño de sectores privados en los que se intenta evaluar productividad u otros resultados. Se trata de que los indicadores no siempre son objetivos ni adecuados. No siempre sirven para hacer comparaciones, porque no siempre reflejan lo que se trata de medir. Por eso, la selección y construcción de indicadores es una tarea que también ofrece un grado de complejidad irreductible y no debe ser minimizado. Al menos, debe considerarse como una restricción en su utilización y para efectuar análisis concluyentes, determinísticos o universalizables.

No debemos perder de vista que la política estatal no constituye ni un acto reflejo ni una respuesta aislada, sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición predominante del estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad, y cuando nos planteamos el problema de los “impactos” de una política estatal debemos tener en cuenta que no sólo se trata de detectar y establecer la naturaleza y rangos de variación de los impactos, estableciendo sus conexiones causales con una determinada política, sino además de especificar a qué unidades estatales y a cuál(es) de sus tomas de posición son atribuibles los efectos identificados”(Oszlak y O’Donnell, 1981).

## **V-Algunas reflexiones adicionales y conclusiones.**

El análisis de la aplicación de reglas de comportamiento fiscal no tiene un profuso ni muy abundante tratamiento y abordaje desde la perspectiva del análisis de las políticas públicas de desarrollo y gestión territorial. Desde hace unos pocos años ha sido abordada desde perspectivas de las finanzas públicas y de la política fiscal, así como también ampliamente desarrollada desde la administración financiera gubernamental. Sin embargo, las distintas aristas y connotaciones que el tema presenta, a priori, fundamenta la apertura de un espacio de análisis, desde la perspectiva de las políticas y gestión territorial.

Partiendo de la experiencia de nuestro país, el manejo de los fondos estatales ha sido una preocupación generalizada y con una fuerte connotación en la vida política y las economías de cada región. La implementación del nuevo Régimen de Responsabilidad Fiscal Federal ha representado un punto de inflexión en el cual vale la pena focalizar algunos esfuerzos de análisis a los fines de determinar en qué medida puede aportar a los procesos de desarrollo a los que se aspira alcanzar.

---

7 Se ha sostenido que la orfandad en que nos encontramos en el estudio del impacto de políticas públicas se debe a la falta de requerimientos de información de este tipo por parte de los poderes públicos. James T. Bonnen argumenta que “si el Congreso y el Ejecutivo no demandan esta información, nunca existirá de un modo sistematizado”. También el movimiento de la “New Political Economy” se planteó en su momento como preocupación fundamental la necesidad de que las ciencias sociales ayuden al gobernante a optimizar sus opciones. Entre otros, Philippe Schmitter ha reaccionado contra esta perspectiva sugiriendo que no sólo nos preguntemos cómo “ayudar a las autoridades existentes a enfrentar las grandes cuestiones y problemas públicos de nuestro tiempo”, sino cómo y cuáles instituciones políticas alternativas pueden contribuir mejor a que el pueblo transforme problemas en cuestiones e induzca a las autoridades a tratarlos de un modo efectivo, eficiente y equitativo”. Ver James T. Bonnen, “The Absence of Knowledge of Distribucional Impacts: An Obstacle to Effective Policy Analysis and Decisions”, en R. H. Haveman y Julius Margolis (comps.), *Public Expenditures and Policy Analysis*, Chicago, Markham, 1970.

Si bien, la responsabilidad fiscal es un aspecto muy parcializado de la realidad global de los Estados, ésta es un indicador que resume y nos deja unas pistas y huellas a seguir respecto de las potencialidades de los gobiernos en la promoción de políticas orientadas a aprovechar ventanas de oportunidades que genera la dinámica económica mundial, lo cual resulta un aporte por demás significativo al debate.

En una sociedad en red, es más difícil (para sectores de poder tradicionales) obturar todos los flancos por los cuales fluyen la información, las decisiones, las orientaciones de las políticas y el accionar de los diferentes poderes de la república. Consistente con esa sociedad red, el Estado red debe adaptar sus procesos, sus métodos, sus técnicas sus formas de interacción con los distintos actores con los que debe coordinar su accionar (otros Estados, organizaciones de la sociedad, movimientos, sectores, otros niveles de gobierno y sus propios representados). Debe hacer más translúcidos sus actos, visibilizar los criterios con los cuales procede o resuelve las distintas situaciones problemáticas que se le plantean o que por sí sólo define desde sus plataformas ideológicas lo que es mejor para sus representados.

Los medios que conectan estas redes, los canales por los que fluye la información, pueden ser neutrales, pero también pueden ser parte del problema. Pueden ser unos actores con intereses propios, que transforman los mensajes, los decodifican conforme sus propósitos parciales o sectoriales. Esto debe considerarse al momento de hablar de transparencia, al momento de transferir información para la toma de decisiones, tanto de representantes como de representados, de auditores como de auditados, gobernantes y ciudadanos. Por ello, las instituciones que propenden a establecer reglas de responsabilidad fiscal que consisten en mantener las finanzas del Estado –el gasto público, como comúnmente lo denominamos en sentido genérico– dentro de ciertos estándares de calidad generalmente aceptables o razonables, deben también poner énfasis en las formas, cantidad, carácter y mecanismos de la comunicación de los resultados. Se impone a sí mismo y a los niveles de gobiernos más bajos, el cumplimiento de estos objetivos, creando órganos de control colegiados con potestades suficientes para lograr los grados de efectividad deseables respecto de los nuevos paradigmas de desarrollo y el cumplimiento de objetivos planteados en pos de lograr la integración de las diferentes y nuevas formas de producción y reproducción de las relaciones sociales, políticas y económicas conforme se insertan en las dinámicas del entorno global. Comunicación e información completan la consolidación de los procesos de toma de decisiones políticas, mejoran el ejercicio de la democracia, el desarrollo de redes sociales que permiten el ejercicio de derechos de una diversa naturaleza y casi inimaginables hace un par de décadas atrás, pero a la vez no exento de contradicciones y ambigüedades que ponen en cuestión los propios mecanismos de formación, deformación o manipulación de la opinión pública, vaciada en ciertos casos de contenido y significado social y político.

## Bibliografía:

- Alburquerque F (2004) *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina*. Revista de la CEPAL Nro 82. Abril. Santiago de Chile.
- Alburquerque, F. (2013) *Economía del desarrollo y desarrollo territorial*. Mimeo.
- Arroyo, D. (2003). “Los ejes centrales del desarrollo local en Argentina”. En: Jefatura de Gabinete de Ministros (2003), *Desarrollo Local*. JGM, Buenos Aires.
- Bresser Pereyra, Luiz (2007): *Estado y mercado en el nuevo desarrollismo*, en Nueva Sociedad No 210, julio agosto 2007. Disponible en [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Castells, Manuel (2009): *El poder en la sociedad red*, en Comunicación y Poder. Alianza Editorial. Madrid, 2009.
- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969). *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, México. Cuarta edición 1978.
- Casalis, Alejandro (2011). *Desarrollo Local y Territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas*, en Revista Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes, n° 19, año 2011, UNQ Editorial, Bernal.
- CEPAL/ILPES: *Reglas fiscales en Argentina: el caso de la ley de responsabilidad fiscal y los programas de asistencia financiera*. Ariel D. Melamud. Gestión Pública, Serie 71. Santiago de Chile, 2010. Cetrángolo, O y Jiménez J:P: (2004). *Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina*. Revista de la CEPAL Nro 84. Diciembre. Santiago de Chile. Disponible en: [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10980/084117134\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/10980/084117134_es.pdf?sequence=1)
- CEPAL-BID. (2006). Fernando Fajnzylber. *Una visión renovadora del desarrollo de América Latina*. Torres Olivos, Miguel (Compilador). Santiago de Chile, Noviembre de 2006. Disponible en:
  - [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2458/S0600410\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/2458/S0600410_es.pdf?sequence=1)
- Cravacuore, D.; Ilari, S., y Villar, A. (2004). *La articulación en la gestión municipal. Actores y políticas*. Ed. Universidad Nacional de Quilmes, Buenos Aires.
- Cravacuore D. (2014) *La recentralización emergente en América Latina*, en Fidel, C. y Villar, (comp) *Miradas y Controversias del Desarrollo Territorial. Aproximación a un Enfoque Analítico*, Buenos Aires. Ediciones del Centro Cultural de la Cooperación – Universidad Nacional de Quilmes. En prensa.
- Chibber, Vivek (2008): *¿Revivir el estado desarrollista?, el mito de la 'burguesía nacional'*. Departamento de Sociología, New York University. Disponible en: <file:///C:/Documents%20and%20Settings/Usuario/Mis%20documentos/Downloads/12363233-1-PB.pdf>
- Dabat, A. (1993) *El mundo y las naciones*. Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias-UNAM. México.
- Evans, Peter (1996): *El Estado como problema y como solución*, en Desarrollo Económico n° 140, V° 35, Enero-Marzo, 1996, Buenos Aires.
- Fraser, Nancy: *Transnacionalización de la esfera pública: sobre la legitimidad y la eficacia de la*

*opinión pública en un mundo post-westfaliano* en Escalas de Justicia. Herder. Barcelona, 2008. Págs. 145 a 184.

- Hirschman, A. (1984) *De la economía a la política y más allá*. Primera edición en español, páginas 11-51. Fondo de Cultura Económica. México.
- Gramsci, Antonio. (1975): *Quaderni del carcere*, editado por Valentino Gerratana, Turín, Einaudi, 1975. Cuadernos décimo y undécimo. *El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce*. Edición: México [MX] , Juan Pablos Editor.
- Musgrave, Richard. (1959): *Teoría de la Hacienda Pública*, Ed. Aguilar, Madrid.
- Oates, Wallace. (1972): *Fiscal Federalism*, Harcourt, Brace, Inc., New York.
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo (1995). *Estado y políticas públicas en América Latina. Una estrategia para su investigación* REDES, Vol 2 nº 4, Universidad Nacional de Quilmes.
- Pérez, Carlota (2001). *Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil*. Revista de la Cepal N° 75. Santiago de Chile.
- Vázquez Barquero, Antonio (2000). *Desarrollo endógeno y Globalización*. Disponible en: [http://www.diba.cat/documents/172547/226405/promoeco-descarreguesbiblioteca\\_estrategies-desarrolloendogeno\\_vbarquero-pdf.pdf](http://www.diba.cat/documents/172547/226405/promoeco-descarreguesbiblioteca_estrategies-desarrolloendogeno_vbarquero-pdf.pdf)Vázquez Barquero, Antonio (2005). *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Antoni Bosh, Editor. Barcelona, 2005.

# **Las relaciones intergubernamentales Provincia - municipios en Argentina. Un estudio de casos de las provincias de Córdoba, Mendoza y Salta.**

**Dr. Marcelo Bernal.**

Universidad Nacional de Córdoba - Universidad Siglo 21.

bernalmarcelo@hotmail.com

**Ab. Romina Verri.**

rominaverri\_1@hotmail.com

Universidad Nacional de Córdoba - Universidad Siglo 21.

**Eje temático:** Desarrollo, Territorio y Regionalización.

## **1. Presentación del tema.**

El presente trabajo pretende brindar un modesto aporte al campo de los estudios sobre federalismo subnacional en Argentina, centrandolo en el vínculo menos estudiado de todos, que es el heterogéneo marco de relaciones intergubernamentales que se genera en el eje provincias - municipios. El mismo forma parte de una agenda de estudios sobre federalismo y territorio que se relaciona, por un lado, con la tesis de doctorado de uno de los autores de la ponencia, y por otro, con proyectos de investigación en curso en la Universidad Siglo 21 financiados por su Secretaría de Investigación.

910

El punto de partida del análisis es la reforma constitucional del año 1994, momento donde se produce una reingeniería de nuestro federalismo que tiene como nota principal una fuerte redistribución de competencias y el reconocimiento de nuevos niveles de gobierno dotados de importantes atribuciones propias y originales. La consecuencia de dichos cambios normativos debió traducirse en un florecimiento de la vida política provincial y local, como así también en una nueva dinámica de interacción entre diferentes niveles de gobierno propios de los federalismos cooperativos contemporáneamente emergentes en el planeta.

Sin embargo, a dos décadas de aquel acontecimiento, el federalismo argentino adeuda el cumplimiento efectivo del mandato constitucional, y las consecuencias de este grave cuadro institucional se traducen en vínculos intergubernamentales crecientemente asimétricos y ausentes de respaldo institucional y legal. En este escrito se presenta un estudio de tres casos -las provincias de Córdoba, Mendoza y Salta- en donde se analizan el formato jurídico que ha adoptado la autonomía municipal en cada una de ellas, el tipo y principales características de los vínculos existentes entre el gobierno provincial y los gobiernos municipales, los sistemas de coparticipación y de distribución de competencias imperantes y el tipo de vinculación existente entre las dirigencias de ambos niveles, dado su mayor o menor nivel de institucionalización.

Los factores analizados e identificados en el trabajo son fuertes condicionantes para la construcción de relaciones intergubernamentales maduras y equilibradas, plantean severos interrogantes de cara al futuro y proponen una renovada agenda de estudios, como así también, una fuerte interpelación

a quienes han asumido la decisión de seguir gobernando bajo formatos previos a la reforma constitucional, la cual ignoran buena parte de los principales actores de nuestro federalismo.

## 2. La reforma constitucional del año 1994. Un análisis necesario a dos décadas de distancia.

El capítulo federal de la reforma ha sido uno de los debates más profundos y trascendentes de todo el proceso constituyente del año 1994. Fue el segundo tema más discutido en extensión de tiempo, y participaron del mismo -con una significativa cantidad de proyectos- el conjunto de las fuerzas políticas representadas en la Convención. Dentro de las importantes reformas efectuadas sobre aspectos centrales del federalismo, que a continuación reseñaremos someramente, se destacan tres ejes temáticos de significación y relevancia:

i) El primero de ellos está dado por el nacimiento de un federalismo complejo y multinivel. Destacan como aportes a la nueva ingeniería federal aspectos como: a) la jerarquización de las provincias en el nuevo orden federal diseñado, posibilitando que generen redes de cooperación y concertación internacional y habilitando a que negocien acuerdos internacionales, teniendo como límite la política de relaciones exteriores del gobierno federal y los compromisos financieros a asumir. (Art. 125); b) el reconocimiento constitucional definitivo de las autonomías municipales en sus dimensiones política, institucional, administrativa, económica y financiera (Art. 123), debate doctrinario y jurisprudencial de vieja data saldado con notable amplitud por la Convención Constituyente; c) la fijación de un nuevo status jurídico - político para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Art. 129), reconociendo su particular realidad histórica y su peso político, y garantizando que conservará además los atributos adquiridos aun dejando de ser la Capital Federal del país; y d) la posibilidad de las provincias de avanzar en procesos de regionalización (Arts. 124).

El diseño federal emergente implica, por una parte, una complejización profunda de las dimensiones políticas e institucionales del gobierno. El nuestro se vuelve uno de los federalismos más desarrollados y modernos en cuanto a la distribución vertical del poder y al reconocimiento de las capacidades autonómicas territoriales. Junto con ello deviene también un modelo en donde nacen formas de relaciones intergubernamentales que nos llevan decididamente hacia un gobierno multinivel sofisticado y complejo.

ii) Un segundo eje de reformas se centra en un nuevo sistema de distribución de competencias mucho más profundo y coordinado entre los diferentes niveles u órdenes de gobierno de nuestro Estado. El federalismo emergente -a primera vista- mantiene todavía en pie la división entre los poderes conservados por las provincias de manera ilimitada, y los poderes delegados al gobierno federal de manera expresa o implícita (limitados). Sin embargo, como señala Bidart Campos,<sup>1</sup> una clasificación más actual nos lleva a distinguir entre relaciones de subordinación, coordinación y cooperación propias de los nuevos institutos y de las relaciones intergubernamentales emergentes.

Una muy interesante descripción del entramado de vínculos interjurisdiccionales que presentan los nuevos diseños federales -adaptable al caso argentino- es brindado por Joan Subirats y Raquel Gallego en un balance de los primeros veinte años de las Comunidades Autonómicas españolas. Los mencionados autores señalan que hemos entrado en una fase de gobierno multinivel, en el que predomina el solapamiento de competencias y normativas, la concurrencia de poderes y recursos, y donde los actores no gubernamentales se mueven con mucha mayor libertad y capacidad de aprovechamiento de la fragmentación, que las instituciones representativas y de gobierno de cada nivel. Hemos pasado de una aparentemente bien ordenada realidad de dos niveles básicos de gobierno, central y local, con clara supremacía del primero sobre el segundo, a una situación en la que existe una gran pluralidad de poderes, y donde las jerarquías, por sí solas, no acostumbran

1 BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución reformada*. Ediar, Buenos Aires (1996).

a funcionar. Los conflictos entre niveles de gobierno no podemos decir que formen parte de las patologías del sistema, sino que más bien conforman las características fisiológicas de este sistema de gobernación complejo y sofisticado en el que nos hemos ido metiendo.<sup>2</sup>

iii) Un tercer nivel de análisis se vincula con el diseño de un nuevo sistema de distribución de competencias tributarias y financieras entre la Nación y las provincias, a partir de la prescripción constitucional de sancionar una ley convenio de coparticipación y otras disposiciones vinculadas.

En cuanto al rediseño de las bases de nuestro federalismo fiscal, se destaca la obligación impuesta al Congreso Nacional de dictar antes de la finalización del año 1996 una ley convenio de coparticipación, que debió ser aprobada por el Congreso con una mayoría absoluta del total de sus miembros, y también tratada y aprobada por todas las legislaturas provinciales, siendo sus fines determinados por la propia Carta Magna (la equidad, la solidaridad y la prioridad para lograr un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional. Art. 75, Inc.2).

Acompañan el espíritu de dicha norma la creación de un Banco Federal con facultades de emisión de moneda y de un organismo de control de la coparticipación integrado por representantes de cada una de las provincias, (Art. 75, incisos 2 y 6), junto con la determinación del dominio original de las provincias con respecto a sus recursos naturales (Art. 124). Estas disposiciones debieron haber dado lugar al nacimiento de un fuerte entramado de relaciones intergubernamentales horizontales entre las provincias, elemento hoy ausente, y que hubiera posibilitado nuevos ámbitos de debate, de construcción de consensos generales y de articulación de políticas de mediano y largo plazo.

El incumplimiento de este aspecto crucial de la reforma (el acuerdo federal - fiscal) es el nudo de la mayor parte de los problemas de distribución de competencias y de recursos que hoy afecta al nuevo diseño federal concebido en 1994, y por ello brindamos más adelante en este trabajo un análisis específico en cada caso de estudio presentado.<sup>3</sup>

912

Esta reingeniería de distribución de las competencias, junto con los nuevos institutos y marcos normativos, representa un avance significativo con respecto al diseño anterior. Hemos obtenido una modernización y actualización necesaria de la Constitución Nacional ajustada a un escenario de cambios en el territorio y el gobierno que se viene generando a escala global. Dichos cambios reconocen nuevas dimensiones estatales subnacionales como espacios idóneos y naturales para el desempeño de funciones otrora propias del gobierno central.<sup>4</sup>

Sin embargo, a veinte años de la sanción de la nueva Constitución quedan en Argentina un saldo de normas y de arreglos institucionales aún pendientes de implementación que abren serios interrogantes acerca del diseño federal propuesto y sus posibilidades reales de materialización.

### **3. Los principales factores de incidencia en un diálogo asimétrico entre Provincias y municipios. Los casos de las Provincias de Córdoba, Mendoza y Salta:**

<sup>2</sup> SUBIRATS, Joan y GALLEGU, Raquel. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS. Madrid, España (2002).

<sup>3</sup> BERNAL, Marcelo. *Veinte años de autonomías municipales en Argentina. Un análisis de los factores que han incidido en su desigual e incompleto desarrollo*. N° 30 de la Revista Provincia, Revista Venezolana de Estudios Territoriales. Mérida, Venezuela (2014).

<sup>4</sup> Al respecto, Saskia Sassen señala que las transformaciones en el Estado - Nación representan un factor fundacional de la era global que hoy atravesamos. Desde la perspectiva del territorio, la autoridad y los derechos, esta transformación adopta la forma de un reensamblaje de determinados elementos en nuevas configuraciones desnacionalizadas que pueden operar a nivel subnacional, nacional o global. La instancia de desensamblaje, aunque parcial, desnaturaliza aquello que se ha naturalizado, muchas veces de manera inconsciente, es decir, la constitución nacional del territorio, la autoridad y los derechos, y la concepción de que lo global representa la ruina de estos elementos. SASSEN, Saskia. (2006) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Princeton University Press.



Si hay dos factores descriptivos de las principales características de nuestro federalismo ellas son seguramente las asimetrías entre sus componentes y la heterogeneidad de los vínculos intergubernamentales existentes en las diferentes provincias. Hay un consenso generalizado acerca de la diversidad como un factor que enriquece la dinámica de los diferentes modelos de federalismos, pero en el caso Argentino estas características particulares exigen una problematización más profunda y detallada.

Los tres casos de análisis propuestos guardan particularidades propias y quizás irreproducibles, pero su comparación nos permite visualizar con mayor claridad como existen en nuestro país diseños apartados del texto y del espíritu de la reforma, muchos de ellos amparados en la potestad normativa que cuentan las provincias de definir el alcance y los límites de la autonomía de sus municipios (Arts. 5 y 123 de la C.N.). Este factor se presenta mayormente como un obstáculo para la construcción de relaciones intergubernamentales sólidas, maduras y que respeten el diseño de gobierno multinivel y los principios de cooperación, de solidaridad interterritorial y de subsidiaridad previstos.

Los diferentes factores identificados (a) la heterogeneidad normativa en el reconocimiento de la autonomía municipal, b) las asimetrías fiscales y de competencias tributarias existentes, y c) el tipo y nivel de institucionalización de las RIG existentes) explican, en buena medida, el actual estado de situación

Quizás en el futuro ensamblaje de nuevos y fortalecidos mecanismos de interacción en el eje provincia - municipios se juegue buena parte del nuevo federalismo subnacional aún por nacer.

### **3.1. Los diferentes modelos constitucionales de reconocimiento de la autonomía municipal.**

Quizás este factor o causa condicionante del estado de infradesarrollo de las autonomías municipales en nuestro país sea el más obvio y evidente, así como también el más frecuentemente analizado por la generalidad de los autores.

La reforma constitucional del año 1994 sienta las bases del modelo de autonomía municipal plena que debieran haber gradualmente adoptado el conjunto de los estados provinciales, siendo uno de los aspectos de dicha reforma aún pendientes de resolución satisfactoria. En estos casi veinte años transcurridos, la mayoría de las provincias han reformado sus constituciones provinciales adoptando modelos disímiles en el reconocimiento de la autonomía municipal (en su variante plena o semi plena), mientras que algunos distritos no han avanzado en el tema, planteando un escenario que muchos autores definen como una clara omisión de constitucionalidad.

De las 23 (veintitrés) provincias del país, 20 (veinte) reconocen la autonomía municipal en sus constituciones. De ellas, 17 (diecisiete) han optado por un modelo de reconocimiento pleno de la autonomía municipal, difiriendo en matices con respecto al alcance y posibilidades de dicha figura. Otras tres provincias (Salta, Neuquén y Chubut), en cambio, han adoptado un formato de autonomía semiplena o limitada, en donde la dimensión institucional de la autonomía se ve afectada por recortes que aparentan contradecir el espíritu impuesto a la norma constitucional en el año 1994. Finalmente, tres distritos muy importantes (Mendoza, Santa Fe y Buenos Aires) no han actualizado sus constituciones provinciales por diferentes factores de política doméstica.

Ahora bien, por las fuertes asimetrías de tamaño y población existentes entre los diferentes estados provinciales, la mora de estas últimas tres provincias en incorporar la autonomía municipal es por demás significativa en el estudio del fenómeno autonómico, en la medida en que en estos tres distritos residen el 51,22% de la población del país. En los 17 (diecisiete) que adoptan la autonomía municipal plena reside el 35,91% de los habitantes, en los 3 (tres) con autonomía semi plena un exiguo 5,67%, mientras que el 7,2% restante reside en la Capital Federal, distrito con atribuciones autonómicas específicas y diferenciadas.

Es decir que más de la mitad de los habitantes del país reside en distritos en donde la autonomía municipal no rige de manera plena y efectiva, siendo la Provincia de Buenos Aires, por su magnitud, un factor fuertemente distorsivo a la hora del análisis de nuestro objeto de estudio.

<b>Modelo de autonomía municipal reconocido constitucionalmente.</b>	<b>Provincias comprendidas.</b>	<b>% Población nacional</b>
<b>Autonomía plena.</b>	Córdoba, Entre Ríos, Corrientes, Chaco, Misiones, Formosa, Jujuy, La Rioja, Tucumán, Santiago del Estero, Catamarca, San Juan, San Luis, La Pampa, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego.	35,91%
<b>Autonomía semi plena.</b>	Chubut, Neuquén y Salta.	5,67%
<b>Ausencia de reconocimiento.</b>	Buenos Aires, Mendoza y Santa Fe.	51,22%

Fuente: Elaboración propia en base al Censo de Población del año 2010.

De cara a los datos expuestos, uno de los atributos de mayor interés para la selección de nuestras unidades de análisis es que las mismas representan las diferentes posibilidades normativas actualmente existentes a la hora de delimitar legalmente la autonomía local. Mientras Córdoba opta en su constitución provincial por un modelo de autonomía plena, Salta lo hace por uno de autonomía semiplena o limitada, en tanto que en Mendoza -como señalamos- todavía existe un régimen antiguo que no reconoce dicha competencia a sus departamentos.

La Provincia de Córdoba cuenta un mayor nivel de desarrollo autonómico ya que el instituto de la autonomía municipal es reconocido en su mayor extensión posible (autonomía plena. C.P. Art. 180) y la legislación vigente en la materia crea un entramado de vínculos inter jurisdiccionales que potencian el fenómeno autonómico y el asociativismo municipal. De la mano de estas posibilidades, los gobiernos locales cordobeses han sido prolíficos a la hora de sancionar sus cartas orgánicas y demás normas locales y celosos custodios de las competencias y atribuciones conferidas a dicho nivel de gobierno, las que son debatidas y reformuladas periódicamente bajo formatos de relaciones intergubernamentales modernos y consistentes.

A diferencia del caso cordobés, en Salta no se reconoce la autonomía municipal en su dimensión institucional (C.P. Art. 170) y, en consecuencia, las cartas orgánicas municipales sancionadas a nivel local deben estar sujetas a un control de constitucionalidad a cargo de la Legislatura Provincial (C.P. Art. 174). Dichas facultades del legislativo provincial son recurrentemente utilizadas para objetar cláusulas dispuestas por el poder constituyente municipal. Este ejercicio excesivo ha conllevado a que las cartas orgánicas se parezcan entre sí, contengan cláusulas y dispositivos legales prácticamente uniformes y no presenten innovaciones significativas en temas centrales de la agenda local como los institutos de participación o de democracia semi directa, los mecanismos asociativos de gestión, de control y de rendición de cuentas, el reconocimiento de derechos de

naturaleza y contenidos específicamente locales, etc.

Finalmente, en Mendoza la ausencia de una reforma constitucional integral que actualice el texto vigente desde el lejano año 1916 ha imposibilitado rediscutir de manera efectiva las capacidades normativas de los departamentos y un nuevo sistema de distribución de competencias provincia - municipios que modernice el obsoleto formato vigente. Los factores que han retrasado de modo significativo la reforma al texto constitucional son complejos y responden a bloqueos permanentes entre las tres principales fuerzas políticas provinciales (Unión Cívica Radical, Partido Justicialista y Partido Demócrata), y también en parte a la dinámica de las interacciones entre el gobernador y los intendentes, elementos que analizaremos de manera detenida más adelante en el trabajo. El emergente de dicha situación es un texto constitucional distante de lo dispuesto por la Constitución Nacional, sin existir al presente horizontes de reformas significativas en el corto y mediano plazo. En la provincia, las facultades institucionales de los municipios son prácticamente nulas, no existiendo tampoco en los propios departamentos reivindicaciones o reclamos específicos en la materia, con la excepción del Departamento Capital.

Por todo lo anteriormente analizado, podemos concluir afirmando que la dispersión o heterogeneidad normativa es entonces un factor que impacta, de arriba hacia abajo, y de manera significativa en el desarrollo autonómico local en nuestro país, siendo deseable un esquema transicional que posibilite una paulatina homogeneización de criterios que se acerquen al diseño normativo propuesto en el año 1994.

### **3.2. Las descompensaciones entre competencias y gasto público por niveles de gobierno y los mecanismos de compensación existentes.**

La asimetría en los regímenes de coparticipación provincia - municipios que actualmente conviven en nuestro federalismo subnacional son por todos conocidas y han sido suficientemente descritas por numerosos autores y trabajos de investigación. Esta diferenciación se presenta tanto en el reconocimiento normativo (a través de la Constitución Provincial, por leyes, o a través de convenios específicos), en relación a los alcances de las capacidades tributarias municipales (determinar si los municipios pueden cobrar impuestos, o solamente tasas y contribuciones) y también en el porcentaje de la alícuota de la coparticipación.

Coexisten en nuestro país provincias que destinan como coparticipación municipal porcentajes muy exigüos (Catamarca el 6%, San Luis el 8%, La Rioja, Jujuy y San Juan a través de convenios fijos, etc.), junto con otras que reparten cifras considerablemente superiores (Tucumán 23%, Córdoba y Tierra del Fuego el 20%), quedando el resto de los distritos representados dentro de las cifras señaladas como un piso y un techo.

De los tres casos analizados, Córdoba transfiere un 20% de los recursos provinciales a sus municipios, Mendoza ha elevado desde el año 2010 esta cifra al 18,8% para la coparticipación de la mayoría de los tributos, mientras que Salta testimonia un porcentaje del 15%, del cual un 3% ha sido -por más de un lustro- reasignado por el gobierno provincial a afectaciones específicas.

En términos de atribución de competencias tributarias, la provincia de Córdoba determina en su Constitución (Art. 186) que *la facultad tributaria de crear y cobrar impuestos, tasas y contribuciones es reconocida a todos los municipios*. Córdoba reconoce a sus municipios facultades tributarias amplias y coparticipa una cifra elevada, que asciende 20% de los tributos percibidos a nivel provincial. En la provincia también se reparten fondos con asignaciones específicas en el eje provincia - municipios; algunos deducibles de la masa coparticipable, y otros que se distribuyen por fuera de la misma en base a criterios legales previamente establecidos.<sup>5</sup>

5 Entre los más significativos mencionamos el Fondo Solidario (Fondo de la Soja), el Fodemeep (Educación), el Pacto Sanitario (Salud), los Programas de Ancianidad y Niñez (Desarrollo Social), Convenios para obras de infraestructura (Vialidad, Vivienda, y otras obras canalizadas por el Min. de Infraestructura), para saneamiento ambiental u obras hídricas y de gas (Min. de Ambiente, Agua y Energía), subsidios varios (Jefatura de Gabinete, Desarrollo Social, Agricultura, etc.), entrega de equipamiento y pavimento articulado (Jefatura de Gabinete), para poner algunos ejemplos.

En Mendoza, en cambio, las facultades tributarias de los municipios son limitadas, ya que están legalmente imposibilitados del cobro de tributos por así determinarlo el Art. 199, inciso 6 de la Constitución Provincial y la Ley Orgánica de Municipios, la que delimita a los gobiernos locales *al cobro de cuotas y tasas de servicios que correspondan a los servicios municipales*; mientras que en su Art. 113 enumera de manera taxativa aquellos servicios o tasas cuyo cobro corresponde a los Departamentos.

Mendoza opera en relación inversa al caso salteño, con bajas atribuciones fiscales de los departamentos que componen la provincia, pero con una cifra de coparticipación por encima del promedio nacional (un estimado del 18 %). Según información del propio gobierno provincial, las transferencias Nación - municipios no son significativas, mientras que los esquemas de distribución y los mecanismos de compensación inter territoriales en la provincia se negocian y tramitan localmente.

Finalmente, la Constitución de la Provincia de Salta reconoce también a sus municipios facultades tributarias amplias (Art. 175) al definir como recursos financieros de los municipios *el cobro de impuestos, tributos y tasas, junto con los fondos provenientes de la coparticipación provincial y otros con afectaciones específicas*

Salta presenta entonces un elevado reconocimiento de competencias tributarias a sus municipios con un bajo porcentaje de recursos coparticipables. El sistema funciona de la siguiente manera: un 12% se coparticipa normalmente, un 1,5% se distribuye en base a nuevos criterios como la superficie departamental, el índice de necesidades básicas insatisfechas, el PBI, etc., y otro 1,5% se distribuye en base a las necesidades coyunturales de los municipios, con un criterio discrecional.

916

En la provincia existen también fuertes herramientas de compensación entre las localidades y departamentos, siendo una política central del Gobernador Juan Manuel Urtubey el Fondo de Reparación del Norte de la Provincia de Salta. Junto con ello, es interesante analizar un incipiente proceso de descentralización del gasto público provincial hacia los municipios, principalmente vinculado con los temas obra pública y políticas sociales. Estas transferencias se canalizan, en la mayoría de los casos, a través del Fondo Federal Solidario (Decreto 206/2009), el que es distribuido en Salta por mitades entre el gobierno provincial y los municipios.

Con estos datos quedan desnudadas las asimetrías en las capacidades financieras municipales anticipadas, y puestas en evidencia en los tres casos provinciales analizados; siendo la combinación más satisfactoria para la autonomía municipal la que acompaña el reconocimiento normativo de facultades tributarias plenas a los gobiernos locales, junto con transferencias económicas significativas, suficientes y estables, no sujetas a criterios de discrecionalidad alguna.

### **3.3. La primacía de los vínculos institucionales (RIG) o de mecanismos informales de interacción entre gobernadores e intendentes.**

En esta apartado identificamos al diseño de relaciones intergubernamentales predominantes (mecanismos formales) y a las modalidades con que los municipios interactúan y negocian con el gobierno provincial o nacional (mecanismos informales) como dos factores de peso a la hora de caracterizar y ponderar el modelo de autonomía local imperante en una provincia dada.

---

La mayoría utiliza algún índice de distribución objetivo o se asigna mediando algún tipo de concertación previa bilateral o multilateral.

La tipología de relaciones intergubernamentales (RIG) provincia - municipios predominantes son, a nuestro juicio, determinantes en el desarrollo autonómico local, siendo muchas veces un factor despejado del análisis del fenómeno por miradas más estáticas que privilegian el análisis de normas, competencias o transferencias de recursos. Las RIGs predominantes en Córdoba, Mendoza y Salta guardan particularidades que merecen un análisis específico. Expondremos brevemente cuáles son estos vínculos y como intervienen en ellos los principales actores.

En Salta, el Gobernador Juan Carlos Romero (1995 - 2007) impulsó una ambiciosa agenda de transformaciones del Estado provincial, especialmente orientada a la diversificación de la base productiva y a la modernización del aparato administrativo provincial y de sus políticas públicas. La mayor parte de estas políticas fueron continuadas y readaptadas por el actual gobernador Juan Manuel Urtubey. La provincia ha recibido fuertes transferencias intergubernamentales y de organismos multilaterales de crédito para llevar adelante este tipo de estrategias.

La matriz del diseño de estas políticas ha estado fuertemente centralizada en el gobierno provincial, el cual monopoliza en gran medida las capacidades técnicas y los cuadros de gestión para llevar a cabo las tareas emprendidas. En ellas, los municipios han sido actores ausentes de su debate político, en algunos casos operando como meros nodos receptores de tramos o componentes de implementación de las políticas.<sup>6</sup>

Con la llegada al poder de Urtubey (2007) existe un giro en el modo de relacionamiento entre el gobierno provincial y los municipios. Por un lado, se potencia el rol de la Secretaría de Asuntos Municipales, que deja de depender del Ministerio de Gobierno y pasa a formar parte de la orgánica del Ministerio de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos. Con este traspaso la oficina crece en capacidades técnicas para la cooperación cotidiana con los gobiernos locales, y en ella se tramitan temas como obra pública, asistencia técnica, financiamiento de proyectos, auditoría presupuestaria, asesoramiento legal, etc. Junto con ello, los propios intendentes destacan la iniciativa del gobernador de promover una gradual descentralización del gasto en obra pública y asistencia social a los municipios, recursos que anteriormente se encontraban concentrados en pocos proveedores y que promueven actualmente las economías locales y el empleo. Finalmente, el Foro de Intendentes resurge como un espacio de articulación institucional convocante para el conjunto de los municipios salteños, cuando inicialmente fuera concebido como ámbito de los intendentes justicialistas.

Todos los mecanismos intergubernamentales arriba reseñados son parte de un proceso de transformaciones en el vínculo gobierno provincial - municipios recientemente puesto en marcha, por lo que es arriesgado arribar a conclusiones definitivas. Como crítica al diseño de estos dispositivos institucionales es que los mismos contribuyen a consolidar de manera estable liderazgos personalistas y a un frente o coalición de gobierno virtualmente hegemónica. En ella, el peso del líder es definitorio, y en él recaen de manera exclusiva las decisiones trascendentes y el vínculo con el gobierno nacional. Los intendentes asumen un rol secundario en la definición del programa de gobierno, y reciben en compensación incentivos y recursos, pero no en cambio nuevas competencias. La sensación es que, con estas correcciones, el sistema de relaciones intergubernamentales propuesto por el gobierno provincial crece en legitimidad, sin renunciar al monopolio de la definición de las políticas institucionales más trascendentes.

Sobre Mendoza, han sido mencionadas las particularidades de su precario y antiguo régimen municipal organizado en base a los dieciocho departamentos existentes, y las dificultades para adaptar este modelo al propuesto por la reforma constitucional de 1994. Una reforma a la constitución provincial largamente demorada es uno de los factores, quizás el más importante, que impide la modernización y actualización de la vida política municipal. No obstante, existen otros fenómenos de menor visibilidad que también conspiran contra este propósito y que se vinculan

---

6 Es necesario volver a destacar en el contexto a la Ciudad de Salta como único interlocutor con capacidades técnicas para debatir y negociar en el proceso de formulación de dichas políticas.

con cuestiones históricas o sociológicas, de cultura política o con los propios intereses alrededor de los que se mueven las relaciones de poder entre los intendentes y el gobierno provincial.

Sin embargo en Mendoza, las trabas o impedimentos legales que obstaculizan una adecuada distribución de competencias entre los diferentes niveles de gobierno son paulatinamente matizadas por solapamientos de políticas y por mecanismos de coordinación y de articulación multinivel que sientan las bases de un federalismo cooperativo potencialmente poderoso en la provincia. Como meros ejemplos podemos citar políticas específicas como la gestión del agua, el tratamiento de los residuos sólidos urbanos, la planificación territorial, los programas de construcción de viviendas en curso, etc. A su vez, los Departamentos mendocinos han atravesado algunos impedimentos formales para consolidar interesantes experiencias de consorcios intermunicipales o de micro regiones productivas.

En dicha provincia, la disputa entre intendentes fuertes (con posibilidad de ser reelectos indefinidamente) y Gobernadores débiles (sin posibilidad de reelección inmediata) genera un juego político asimétrico, en donde la fuerte dependencia del poder central con respecto a los liderazgos distritales permite paliar, en parte, la escasez de competencias reconocidas a nivel local. El comportamiento de los intendentes se vuelve en la provincia conservador y corporativo, siendo paradójicamente estos actores los menos interesados en instalar un debate sobre reformas normativas y nuevas competencias, por temor a abrir espacio a un proceso que cuestione y modifique las reglas de juego político - electorales.

Por ello, las relaciones intergubernamentales en la provincia son débiles y poco institucionalizadas. Existe una Dirección de Asuntos Municipales dependiente del Ministerio de Trabajo, Justicia y Gobierno, con escasas competencias y capacidades técnicas, junto con un importante número de oficinas gubernamentales que articulan y cooperan técnicamente con los departamentos de manera cotidiana.

Sin embargo, las características de un diseño institucional con pocos actores relevantes - (18 + 1) los 18 intendentes y el gobernador- hacen que las relaciones predominantes sean las informales y los espacios de diálogo y acuerdos se produzcan de manera directa entre los actores de una dirigencia política corta. De esta manera, los acuerdos alcanzados por el gobernador son costosos y no se traducen en espacios o ámbitos formales donde canalizar políticas. Todo ello deriva entonces en una institucionalidad débil e inestable del vínculo entre provincia y municipios.

Córdoba, finalmente, es una provincia en donde han proliferado interesantes experiencias de RIG horizontales y verticales, con disímiles resultados. La enorme cantidad de actores políticos locales, más de cuatrocientos intendentes y jefes comunales, impiden un vínculo cotidiano y personalizado con el gobernador y su gabinete. Por ello es que ha sido necesaria la construcción de mecanismos de diálogo y agregación de intereses en base al diseño de organismos inter jurisdiccionales y a la representación de dichos intereses a través de acuerdos partidarios.

Los casos más interesantes son los de la Unidad de Trabajo Provincia - Municipios, las Comunidades Regionales, los Entes Intermunicipales, la gestión conjunta de fondos para la descentralización como el FOFINDES, etc. De todas ellas, la experiencia más significativa es la Unidad de Trabajo Provincia - Municipios y Comunas, espacio institucional creado por ley provincial e integrado por funcionarios provinciales e intendentes de diferentes fuerzas políticas. En su seno se han tramitado acuerdos provincia - municipios muy significativos, aunque los mismos no están funcionando aceptadamente y con habitualidad en el último tiempo.

Por su parte, el modelo de Comunidades Regionales impulsado por el gobernador De la Sota a través de la Ley 9206 se encuentra virtualmente detenido, ya que, a diferencia de Mendoza, en la Provincia de Córdoba no existe una cultura política departamentalizada, y los actores locales entran y salen de las Comunidades en base a intereses coyunturales y específicos.

Pareciera ser que las particularidades de Córdoba son únicas en el universo de casos analizados. Allí, la convivencia de un gobernador fuerte con una numerosa cantidad de intendentes que también cuentan con fortaleza, vuelve necesario canalizar los vínculos de interacción entre ambos niveles de gobierno a través de ámbitos o espacios institucionalizados en donde se generan acuerdos formales y generales para el conjunto de los actores municipales, siendo este mecanismo un factor de estabilidad y solidez de las relaciones intergubernamentales. Así también, este espacio de diálogo provincia - municipios ha permitido instalar en la agenda legislativa temas prioritarios para los intereses locales, ya que los propios intendentes han llevado dichos asuntos al debate interno partidario, forzando compromisos de sus bloques en el seno de la Legislatura Provincial.

Aún con muchas falencias y discontinuidades, el modelo de relaciones intergubernamentales cordobés aparenta ser el de mayor nivel de coordinación e institucionalidad de los tres casos investigados en profundidad.

#### **4. Algunas consideraciones finales.**

Esta breve descripción de los casos investigados nos abre un enorme interrogante acerca de la factibilidad de hacer extensivas las conclusiones alcanzadas en cada provincia a otras que guardan diseños o dispositivos institucionales semejantes. Probablemente un emergente de esta investigación en curso es que existan en nuestro país diseños autonómicos y vínculos intergubernamentales Provincia - municipios con particularidades propias y específicas en cada provincia.

919

Así como en Córdoba es natural la existencia de instituciones municipales sólidas y una activa vida política en cada localidad, incluso las más pequeñas; en Mendoza, es natural que el debate político local tenga características departamentales; y en Salta, es natural que la definición y el diseño de las políticas que se instrumentan a nivel local sean en general definidas previamente por el gobierno provincial. Aquí encontramos cuestiones como las prácticas y tradiciones preexistentes, que exigen estudios sociológicos y de cultura política profundos que enriquezcan el debate. Dichas tradiciones condicionan de manera efectiva las relaciones intergubernamentales en el eje Provincia - municipios, siendo una rareza más que una habitualidad que las mismas cuenten con una fuerte institucionalización.

Por todo ello, creemos que los estudios e investigaciones sobre derecho público y federalismo subnacional existentes en nuestro país debieran mirar con mayor atención y cuidado el tema de las autonomías municipales y el tipo de distribución de competencias y de recursos en las diferentes provincias.

La autonomía municipal es un instrumento formidable para consolidar una democracia participativa de base local, y para la construcción de nuevos derechos, de bienes públicos y de políticas de calidad en base a los vínculos de proximidad; y también para generar reequilibrios territoriales que compensen un federalismo asimétrico y desestructurado como el argentino. Las RIG, por su parte, son los mecanismos propicios para generar consensos y estabilidad en las políticas territoriales, y esquemas de compensación de los desequilibrios por todos reconocidos. Como se ha dicho en este trabajo, buena parte del diseño federal emergente se juega en los arreglos institucionales tendientes a consolidar espacios de articulación y debate consistentes y de calidad entre nuestros diferentes niveles de gobierno.

La gradualidad y el respeto por las particularidades locales en cada provincia deben ser el marco formal para dicha discusión, sin renunciar a un modelo de federalismo cooperativo y de concertación adoptado por la Constitución Nacional en el año 1994, y hacia el cual deberán acercarse de manera paulatina el conjunto de nuestros gobierno provinciales.



## **Bibliografía.**

BERNAL, Marcelo. *Veinte años de autonomías municipales en Argentina. Un análisis de los factores que han incidido en su desigual e incompleto desarrollo*. N° 30 de la Revista Provincia, Revista Venezolana de Estudios Territoriales. Mérida, Venezuela (2014).

BIDART CAMPOS, Germán. *Manual de la Constitución reformada*. Ediar, Buenos Aires (1996).

HERNÁNDEZ, Antonio M. Director. *Derecho Constitucional*, tomo I. Editorial La Ley. Buenos Aires, Argentina (2012).

SASSEN, Saskia. *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Princeton University Press. (2006)

SUBIRATS, Joan y GALLEGO, Raquel. *Veinte años de autonomías en España. Leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. CIS. Madrid, España (2002).

# La instancia meso-regional estatal y el desarrollo de capacidades escalares en la construcción del desarrollo.

**García Puente Ma. Jimena**  
UNL-UNER  
mjimegp@yahoo.com,

**Fernández, Víctor Ramiro,**  
CONICET-UNL  
rfernand@fcjs.unl.edu.ar

**Eje temático:** Desarrollo territorio y regionalización

## **Introducción:**

El neoliberalismo como proyecto político contuvo una estrategia estatal, es decir, llevó adelante iniciativas para movilizar las distintas instancias estatales en orden de promover una forma socioeconómica de intervención, conformando de ese modo un proyecto estatal (Jessop, 1990 y Brenner, 2013). Ello se vio reflejado en la cooptación del aparato estatal (Gaitán, 2013: 34) y en la transformación organizacional, espacial –escalar- y funcional del Estado (Fernández y García Puente, 2012).

El reemergente consenso sobre el rol del Estado y de sus intervenciones para la generación de desarrollo<sup>1</sup> y la recuperación del papel del Estado en la construcción del mismo en América Latina y en Argentina desde inicios de este siglo fue una respuesta al fracaso económico y social del neoliberalismo. No obstante ello, la problemática sobre las características que debe asumir ese Estado en tal construcción, es decir, la modalidad de organización funcional, morfológica y escalar y de sus formas de implicación son desconsideradas y se encuentran subestimadas a nivel político y sub-teorizadas en el ámbito académico. En el marco esas ausencias, se llama la atención en esta ponencia sobre uno de los aspectos de la configuración de un proyecto estatal con aptitud para viabilizar una estrategia de desarrollo coherente y articulada. Específicamente se aborda el papel de la instancia meso regional (provincial) del Estado en la co-construcción del desarrollo anclado en el campo productivo industrial. Ello se realiza desde una problematización teórica–conceptual, y mediante la revisión de las modalidades de articulación escalar en la Argentina reciente.

La consideración de ese nivel estatal meso (provincial) se encuentra relacionada con la emergencia y reconfiguración que asumieron los espacios regionales en el modo de producción posfordista, convirtiéndose en los ámbitos privilegiados para llevar adelante las estrategias de desarrollo. De acuerdo con esa transformación escalar las instancias estatales asumieron nuevas funciones y responsabilidades orientadas a generar las condiciones para atraer capitales e inversiones con el fin de construir de territorios competitivos para la generación de valor en sus procesos productivos.

---

1 De acuerdo con una encuesta reciente (julio de 2015) realizada por la consultora Ibarómetro, el 83,5% de los argentinos considera que el Estado es el principal responsable en la generación del bienestar y el 71,4% específicamente, sostiene que el Estado tiene que tener una muy activa intervención en la economía en <<http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-277727-2015-07-23.html>>.

Frente a lo cual la indagación sobre cómo este nivel estatal asume ese desafío se convierte en uno de los aspectos fundamentales para comprender la configuración del desarrollo. Sin embargo ello no es suficiente, el nivel regional generalmente ha sido abordado y concebido (académica y políticamente) de manera aislada, como una unidad en sí misma o bien en contraposición a la escala nacional, como una respuesta a una modalidad de acción o a la inacción del Estado nacional. La fragmentación y la descoordinación de las acciones estatales regionales entre sí y con la escala nacional ha sido una de las características que asumió el Estado bajo las estrategias neoliberales en Argentina, es por ello que se llama la atención sobre las potencialidad de vinculación/articulación escalar entre lo regional con lo nacional, en la configuración e implementación descentralizada de una estrategia cohesionada nacionalmente. Inquietud que motiva el análisis de la modalidad de articulación post 2001.

De acuerdo con ello la ponencia está organizada del siguiente modo. En una primera instancia se examina la relevancia para la generación del desarrollo productivo industrial de una activa y equilibrada implicación de la escala regional estatal en un esquema nacional que pueda asumir el rol de nodalizar, dotando centralizadamente de coherencia a las diversas iniciativas, para la construcción de una estrategia nacional que opere dinámicamente de manera descentralizada. En segundo lugar, se consideran las distintas modalidades de articulación escalar en Argentina en la década del noventa, bajo el esquema Estado neoliberal, y post 2001. Finalizamos con algunas conclusiones.

### **1. Lo meso regional y la articulación escalar en la generación del desarrollo productivo-industrial**

923

Las mutaciones del capitalismo han transformado las formas de organización y los patrones territoriales de producción y reproducción del capital. La emergencia de un régimen de acumulación posfordista que se caracteriza por la producción flexible (Harvey, 1991), centrada en altos valores, con una demanda cambiante, diversificada y en red (Piore y Sabel, 1990), modificó la base nacional de la economía con la emergencia de una red, capaz de articular las múltiples actividades dispersas geográficamente, que establece conexiones intra regionales y entre los espacios regionales con los globales.

En ese marco los ámbitos regionales se redefinen como los lugares privilegiados para la organización de los procesos de producción del capital de acuerdo con las nuevas condiciones reproductivas de los nuevos patrones posfordista de acumulación flexible. En los espacios territoriales regionales se pueden desarrollar no sólo ventajas estáticas (derivadas de los procesos de desintegración vertical y de nuevas asociaciones entre empresas que permiten reducir los costos de transacción y los riesgos individuales mediante la obtención de economías de escala o de aglomeración) sino también dinámicas es decir, aquellas relacionadas con la generación de conocimiento colectivo y altos niveles de innovación a través de la cooperación, asociación e interdependencia entre diversos actores públicos- privados (Fernández, 2001). De modo que las regiones representan el espacio territorial donde el capital industrial se valora in situ, es el ámbito de desarrollo de éste frente a la emergencia de la hipermovilidad del capital financiero que se desplaza en el espacio abstracto de flujos y redes (Jessop, 2008).

La relativización de la escala nacional frente a la proliferación de los ámbitos locales/regionales y globales fue acompañado de un proceso de transformación escalar y funcional del Estado (Jessop, 2006, 2008). La morfología y funcionalidad estatal muta para acompañar, sostener e incentivar la

producción del capital. Ello implica una reorientación estratégica del Estado, pero no su desaparición, algunas funciones se ubican en otras escalas estatales y otras se comparten o delegan a actores no estatales (Jessop, 2006). En tal proceso de transformación, la estatalidad regional asumió nuevas funciones y responsabilidades vinculadas con el desarrollo dada la reterritorialización del capital y las modificaciones en su organización y reproducción.

La intervención estatal regional asume un rol activo, orientado a fomentar la generación de valor en sus territorios a través de incentivar la flexibilidad, organizar/promover redes de innovación y aprendizajes emergentes de procesos asociativos públicos y privados (Jessop, 2008), que garantiza a actores, espacios y sistemas productivos la adecuación al patrón de acumulación posfordista y al nuevo escenario de competitividad global.

De modo que el ámbito regional se convierte en el espacio prioritario para la generación de la infraestructura necesaria para el fomento de la innovación y la cooperación, dada su base territorial operacional, que posibilita la proximidad y el conocimiento de las particularidades y potencialidades de los actores y de los sistemas productivos que se desenvuelven en su territorio.

No obstante ello, desde la escala regional exclusiva y aisladamente, la generación de estrategias de desarrollo productivo-industrial sino se encuentran articuladas con otras escalas estatales, presenta grandes limitaciones y dificultades para concretarse. Una de ellas se relaciona con las pocas posibilidades de la escala regional estatal de direccionar y dirigir actores, capitales y redes económicas y políticas de la escala global porque por sí mismas tienen poco poder político y económico (Peck y Tickell, 1994). Asimismo en un contexto de acumulación global y desregulada, donde domina el poder concentrado y transnacional del capital (De Mattos, 1989) el planteo de vinculación regional- global se realiza subordinándose a los requerimientos, dinámicas y lógicas de ese gran capital, es decir fomentando y generando ambientes productivos favorables a las redes de capitales globales que no se controlan desde la escala regional.

924

Otra de las limitaciones se vincula con la competencia que se desata entre las diversas regiones por la disputa por esas fracciones de capital (Peck y Tickell, 1994), donde sólo un conjunto selecto de instancias regionales, compatibles con -y no reversoras de- ese dominio adquieren protagonismo y liderazgo subnacional, lo que reproduce y acrecienta las desigualdades y subordinaciones de lo regional a la lógica global (Fernández y García Puente, 2013).

De modo que la emergencia de la escala estatal regional para concebir y llevar a delante una estrategia de desarrollo que pueda modificar y direccionar un patrón de acumulación a través de fomentar la generación de valor en su territorio -lo que implica incentivar y constreñir comportamientos de actores y redes regionales, nacionales y globales-, requiere de un fortalecimiento de la estatalidad regional y a su vez de una articulación con el Estado Nacional.

La articulación escalar estatal regional-nacional presenta varios aspectos en pos de la construcción de una estrategia de desarrollo productivo-industrial coherente, cohesionada y equitativa. Unos se refieren a la superación de las limitaciones de lo regional actuando desarticulada y aisladamente y otros dan cuenta de los aportes y ventajas que otorga una cualificada implicación regional en la definición e implementación de dicha estrategia.

Las acciones fragmentadas y descoordinadas de las diversas instancias regionales pueden mutar hacia una estrategia que se nutra de las definiciones regionales y opere descentralizadamente, con

un vector que no sólo sume las diversas inquietudes sino que las articule, cohesionándolas en torno a ello. En esta dimensión la escala estatal nacional cumple una función fundamental en la conformación de una estrategia que equilibradamente incluya a todas las regiones.

De acuerdo con ello, en el marco de una acción estatal que opere multiescalarmente (Nación-provincias) se potencia e incrementan las posibilidades de direccionar comportamientos de los actores y redes domésticos como los globales y se evita la competencia entre las regiones con acciones de cooperación. Asimismo la escala nacional estatal posee una base fiscal capaz desarrollar políticas redistributivas y compensatorias que equitativamente fortalezcan a aquellas regiones dotadas de menos recursos y capacidades, compensando la desigualdad resultante de las instancias estatales regionales que han sido históricamente relegadas (Fernández y García Puente, 2013)- como un mecanismo de equidad.

La articulación escalar además posibilita la incidencia de lo regional en la configuración de la estrategia de desarrollo, es decir la participación activa y equilibrada de las diversas escalas subnacionales en la formulación de los objetivos y establecimiento de prioridades en las acciones estatales. Ello implica la inclusión efectiva -con capacidad real de incidencia- y equilibrada de las distintas regiones – y el enriquecimiento de la estrategia con la incorporación *top-down* la definición y en la demandante descentralización de la implementación.

La escala regional estatal emergió como uno de los ámbitos centrales para concebir e implementar políticas orientadas a la generación del desarrollo productivo-industrial en consonancia con los actuales requerimientos de los patrones organizativos de reproducción del capital. Pero dicha escala estatal para poder llevar adelante tal estrategia demanda articulaciones con otras escalas estatales, de las cuales se destaca la nacional. La forma en que se presenta y de desarrolla ese vínculo es una de las dimensiones estratégicas de la estatalidad multiescalar, de su organización y funcionamiento, que es relevante considerar para concebir e implementar una estrategia de desarrollo industrial equitativa y equilibrada, que supere las limitantes de las intervenciones monoescalares, tanto por sus efectos fragmentantes (resultados de estrategias descoordinadas y en competencia) como por sus consecuencias desigualadoras y aplastantes de las heterogeneidades e iniciativas subnacionales (producto de estrategias definidas centralizadamente sin protagonismo de las regiones).

925

En función de lo desarrollado a continuación se examina cómo se presentó esa articulación escalar bajo las estrategias neoliberales en la Argentina de los noventa para el desarrollo de las políticas industriales, luego se analiza dicha modalidad post 2001, fase en la que reemerge el consenso sobre la necesidad de una activa implicación estatal para la generación del desarrollo y sobre la industria como uno de motores centrales del mismo.

## **2. La articulación escalar bajo el neoliberalismo en Argentina.**

La reforma estructural del Estado en Argentina de la década del noventa implicó una transformación morfológica de su aparato institucional y una reorganización escalar de sus funciones, respecto al esquema estadocéntrico (Cavarozzi, 1997) que se desarrolló bajo el modelo de sustitución de importaciones<sup>2</sup>. Uno de los principales cambios en la organización escalar estatal fue

<sup>2</sup> En dicho esquema el ámbito nacional era el actor prioritario y exclusivo tanto en la configuración de la estrategia como en su implementación. De modo que las instancias estatales subnacionales asumieron el papel de receptoras pasivas de decisiones que se definían y planificaban cupularmente. La organización del Estado nacional hacia finales de los '80 se encontraba desconcentrada geográficamente (es decir, con una fuerte presencia en los distintos territorios

descentralización de funciones desde la escala nacional a las instancias estatales provinciales. Tal modificación revirtió la centralización en las decisiones y de la intervención cupular de la instancia estatal nacional en algunos sectores, asumiendo ahora las instancias regionales las nuevas y diversas responsabilidades, entre las que se encuentra el impulso de las estrategias de desarrollo para sus territorios.

En ese proceso primó un criterio fiscalista y de reducción del gasto a nivel nacional, y el traslado de funciones se realizó sin la participación de las instancias estatales regionales y sin el acompañamiento de recursos financieros ni el fortalecimiento o la generación de capacidades estatales en esos ámbitos estatales para asumir tales tareas (Cao y Vacca, 2007; Cetrángolo y Jiménez, 2004; Manzanal, 2007; Orlansky, 1998; Oszlak, 2000). Por otro lado implicó un incremento de la dependencia de las instancias estatales subnacionales de los recursos nacionales para afrontar los gastos de las nuevas y diversas funciones, que se presentaron a través de transferencias y recursos coparticipados -financiamiento intraestatal- y de deuda pública (Oszlak, 2003; Cetrángolo y Jiménez, 2004).

No obstante ello, dicho proceso contuvo paradójicamente tanto lógicas de imposición centralista, fundamentalmente para constreñir las acciones provinciales a las directrices del ajuste nacional (tales como reducción del gasto y privatizaciones de servicios y empresas públicas), como aquellas de desconsideración y desvinculación escalar entre las estrategias provinciales con la nacional y (Fernández, 1999) y viceversa, que dotaron de un alto grado de autonomía a cada ámbito regional/provincial para desarrollar sus acciones.

En la lógica de imposición centralista en lo relativo al desarrollo productivo, los efectos regionales de políticas macroeconómicas nacionales de apertura externa, privatización, desregulación y de las políticas regionales en sintonía con esas orientaciones, fueron similares en todas las regiones, a pesar de las diferencias de los perfiles de los sistemas productivos provinciales. En ellas se asistió al mismo retroceso de la actividad económica que se dio a escala nacional (Rofman, 2000) y a una profundización de la desindustrialización de la economía. En el sector industrial se presentó “un alto grado de primarización y concentración económica de la producción y centralización del capital, un reducido coeficiente de integración nacional por el debilitamiento y/o desaparición de muchos de los segmentos de mayor complejidad y de numerosos núcleos estratégicos de la matriz insumo-producto, un ostensible retraso relativo frente a los países desarrollados y muchos periféricos (...) y un notable deterioro de la situación de los trabajadores (salarial y ocupacional) y las pymes” (Azpiazu y Schorr, 2010: 225).

La segunda lógica que contuvo la relación escalar entre la Nación y las provincias fue la desconsideración y la ausencia de la articulación entre las diversas estrategias y acciones, por lo que conformó un esquema de políticas fragmentadas, definidas e implementadas desde distintos ámbitos regionales/provinciales descoordinados entre sí –que además contaron con desiguales desarrollos de capacidades y recursos-.

Dentro de los parámetros macroeconómicos definidos a nivel nacional, las instancias estatales regionales desarrollaron estrategias productivas fragmentadamente sin una coordinación entre ellas y desvinculadas con el ámbito nacional. No obstante ello, las acciones provinciales actuaron en sintonía con la implicación selectiva del Estado nacional (Fernández et al., 2005). Promovieron

---

de las oficinas/dependencias nacionales) y centralizada a nivel de decisión y gestión, siendo los ámbitos estatales provinciales, instancias reducidas en funciones y acciones, limitadas a la recaudación impositiva, obras públicas, catastro y algunas prestaciones sociales (Oszlak, 2000).

al gran capital y no a los actores regionales, y cuando estos se desarrollaron lo hicieron como enclaves, es decir, con un mínimo encadenamiento con los aparatos productivos locales (Cao, 2007).

Las diversas escalas estatales provinciales buscaron insertar –con dispar éxito en función de sus recursos y estructuras productivas- sus economías a nivel global a partir de la fomento de la competitividad y la adaptación local territorial a esas demandas. De este modo, influenciadas por las perspectivas de desarrollo endógeno y local<sup>3</sup>, las estrategias y respuestas regionales a la orientación nacional se centraron fundamentalmente en acciones, que suponían que desde lo local se puede establecer una cualificada inserción global, sin una cualificación de la intervención estatal y sin articulación multiescalar. Esas visiones excesivamente optimistas y voluntaristas no consideraron ni las condiciones estructurales del capitalismo posfordista en la articulación regional-local -indicadas en la sección anterior- ni los procesos sociales y económicos conflictivos (Casalis, 2011). Por lo que a partir de las transferencias acriticas de conceptualizaciones teóricas y prácticas exógenas y la desconsideración de las particularidades locales y periféricas (Fernández et al, 2008) – los Estados regionales se orientaron a “devolver a la sociedad y al territorio su capacidad auto-productiva” (Fernández y Cardozo, 2012: 12) conduciendo a un proceso de debilitamiento sus estructuras y de su accionar.

Las principales instancias regionales durante esos años que llevaron adelante políticas orientadas a promover el desarrollo lo realizaron mediante instrumentos y mecanismos a nivel local, para fomentar desde esa proximidad a los actores sociales y económicos, con una concepción que sostenía la exigua intervención estatal, ocupando el Estado una función meramente de apoyo y no a través de activa intervención estatal en la motorización y direccionamiento de los procesos productivos. “Ello se tradujo (...) en una política regionalista/localista de baja intensidad, claramente amistosa con la idea de implicación estatal mínima –en este caso regional- en la promoción del sector productivo a nivel territorial, y un financiamiento por goteo a éste último” (Fernández et al, 2006: 226), que fue acompañado por el débil o nulo desarrollo de capacidades estatales en las áreas y dependencias encargadas de las políticas productivo-industriales.

### **3. La articulación escalar meso-nacional en la Argentina post 2001 en las acciones de fomento a la industria**

Luego de los procesos de descentralización de los noventa y de la emergencia de estrategias regionales estatales -desarticuladas entre sí y con las débiles políticas industriales de la Nación-, orientadas hacia la generación de un desarrollo local basado en la competitividad de sus territorios para la inserción global, después de la crisis que se cristalizó en diciembre del 2001 se asiste tanto a continuidades como a rupturas. Por un lado, se incrementa el papel del Estado nacional en relación al fomento de lo productivo industrial en los territorios regionales y por otro se presenta una continuidad en las estrategias regionales, que priorizan la inserción global de sus sistemas productivos sin lograr articulaciones escalares virtuosas con el ámbito nacional.

---

3 Villar (2004) y Fernández et al. (2008) marcan en ese sentido la influencia de las experiencias europeas –ciudades del norte de Italia y algunas de España-, de los organismos internacionales y las perspectivas Antonio Vázquez Barquero, Francisco Albuquerque y del ILPES de la CEPAL –la misma tuvo continuidad pos década del noventa-, para la configuración de las políticas. Las cuales se orientaron, por un lado, al fomento de espacios de articulación público-privado, colocando el acento en las metodologías –tales como planificación estratégicas, mesas de coordinación, Consejos, Asociaciones y Agencias (Casalis, 2011)- y, por otro, a aquellas destinadas a incrementar la productividad local para insertarse globalmente.

El Estado nacional en sintonía el mayor protagonismo orientado a dirigir e incidir en la construcción del desarrollo, aumentó su presencia territorial a través de sus propias estrategias mediante la extensión de específicas políticas públicas orientadas a fomentar el desarrollo industrial –y no sólo con las orientaciones macroeconómicas como en la década del noventa-, y a través de dependencias organizacionales<sup>4</sup>. Estableciendo en algunos casos coordinaciones, en otros primando un criterio ofertista y en varias instancias superponiendo los esfuerzos con las acciones provinciales (Casalis y Villar, 2011), pero fundamentalmente, asumiendo un involucramiento territorial centralizado, definido y controlado desde el Estado nacional.

De modo que se asiste a una mayor implicancia territorial de la escala nacional, donde se pone en evidencia la modalidad de articulación escalar *top down*, es decir de políticas definidas desde el ámbito nacional, que con sus propios instrumentos y concepciones “baja” a los territorios, la mayoría vinculándose directamente con los actores económicos y sociales o bien presentándose a las instancias estatales regionales como una oferta compuesta por paquetes cerrados, situación que limita la posibilidad de una articulación equilibrada entre esas escalas y la incidencia y participación en la configuración de las políticas tanto en su definición como en su implementación.

Por su parte los Estados provinciales dieron continuidad a las estrategias que desarrollaron en los noventa, esto es a las acciones centradas en dar soporte a la generación de procesos productivos -con capacidad y potencialidades de inserción global-, a través de los estructuras estatales descentralizadas y orientadas a fomentar desde abajo, desde lo local, instancias de participación ciudadanas y de articulación de actores, de las cuales resultan proyectos productivos de limitada escala y algunas experiencias “exitosas”, que son acompañados con una reducida incidencia estatal. Asimismo se continuaron con las acciones de promoción de la actividad económica tradicionales mediante regímenes favorables a la instalación de nuevas empresas y políticas que incentivan el comercio exterior.

Las principales acciones estatales regionales se orientaron a acompañar a las actividades productivas en crecimiento dadas sus ventajas comparativas en el mercado global, que se sustentan en los recursos naturales y algunos *commodities* industriales, y que “contribuyen a mantener inalterada la integración selectiva y subordinada del proceso de acumulación regional a las redes económicas globales (...) así como a limitar la conformación de un proceso de acumulación endógenamente sostenible, con capacidad de redistribución” (Fernández y Cardozo, 2012: 13) e integración social. En otras palabras, tales políticas no estuvieron dirigidas a revertir las condiciones estructurales tales como la concentración, extranjerización, producciones primarias y de bajo valor agregado, monoproducción e inserciones subordinadas a la economía global y dependiente de los términos de intercambio (Casalis, 2011: 168).

En términos generales, el conjunto de las acciones provinciales no direccionan una estrategia ni modifican el patrón de acumulación de capital sustentado en la producción primaria exportadora, que a su vez es fomentado y acompañado con acciones estatales que favorecen las actividades con ventajas competitivas internacionalmente. Por lo lado, la mayor presencia de las instancias meso en las funciones productivas-industriales coadyuvó, mantuvo y profundizó la desarticulación y la

---

4 En referencia a las políticas aumentaron el número de beneficiarios/destinatarios de las políticas nacionales, sólo a modo ejemplo –en función de los datos disponibles en [www.industria.gov.ar](http://www.industria.gov.ar) al 15 de febrero del 2015- cito al Fondo Nacional para el Desarrollo de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa (FONAPYME) asistió a 45 empresas en el 2009, a 140 en el 2012, a 209 en el 2011 a 149 en el 2012 y a 170 en el 2013 y el Sistema de Garantías Recíprocas (SGR) otorgó en el periodo 1998 -2013 19.818.327 garantías, de las cuales 75 fueron en el año 1998 y en el 2013 92.719. En referencia a la presencia territorial, la misma se realizó inicialmente a través de las Agencias de Desarrollo hasta el año 2013 aproximadamente y luego mediante las oficinas territoriales denominadas GenIAs.



desconexión de las intervenciones estatales regionales (entre ellas y con la Nación), dado que cada una de ellas definió y direccionó sus estrategias y políticas en función de las características de sus sistemas productivos, incluso compitiendo entre ellas (Peck y Tickell, 1994).

De esta manera se asiste, por un lado, a una re-implicación del Estado nacional en los territorios provinciales a través de las políticas industriales que se presenta con una modalidad de articulación unidireccional y cupular, ya sea vinculándose directamente con los actores económicos territoriales o con las instancias estatales regionales pero a través de una oferta de políticas con la modalidad de “paquetes cerrados”. Por su parte las provincias, frente al crecimiento económico experimentado en los años 2000, continuaron con las mismas estrategias de desarrollo regional y local desarrolladas en los noventa, sin alterar la desarticulación entre ellas, sin lograr implicarse y participar activamente en la configuración de las políticas nacionales, y sin generar un proceso de acumulación de base regional endógenamente sostenible con capacidad de redistribución e inclusión.

Esa modalidad de implicación estatal en referencia a lo productivo industrial, de las escalas nacional y regionales se presenta, entonces, bajo una configuración estatal que opera escalarmente de manera desconexa, que combina imposiciones verticales que pasivamente son recepcionadas por las escalas estatales regionales -las cuales también desarrollan sus propias acciones desarticuladamente-, con acciones de baja intensidad orientadas a lograr la competitividad local que redundan en inserciones subordinadas en la escala global.

## **Conclusiones:**

929

En transcurso de este trabajo se abordó el papel de la instancia estatal regional en articulación con la nacional en la generación e implementación de una estrategia de desarrollo anclada en lo productivo industrial. Dicha estrategia para su concreción requiere de la acción del Estado como motorizador e impulsor activo de los procesos de desarrollo y, fundamentalmente, la construcción de una estatalidad que pueda llevarla adelante de manera equitativa y cohesiva.

Es en ese sentido que se llama la atención sobre la relevancia de la construcción de un proyecto estatal (Jessop, 1990; Brenner, 2013) que implica y conlleva a una modalidad de organización morfológica, funcional y escalar del Estado, para que éste pueda desarrollar una modalidad de intervención equitativa y cohesionada que de consistencia al crecimiento y permita superar las desigualdades y desequilibrios (Fernández y García Puente, 2013). En el marco de esa estatalidad, el trabajo se centra solo en un aspecto en la articulación escalar estatal entre las instancias regionales y la nacional en aquellas acciones relacionadas con el fomento de lo productivo industrial.

En ello se pudo observar que el proyecto estatal neoliberal de los años noventa, donde la industria no ocupó un lugar central en la intervención del Estado, el ámbito nacional a través de las principales orientaciones de las políticas económicas marcó las directrices de ajuste a seguir en las escalas provinciales. No obstante ello, esa lógica también fue acompañada por una dinámica de desconsideración y desarticulación escalar donde las instancias estatales regionales desarrollaron sus propias y limitadas acciones de fomento productivo.

Luego de la crisis de ese modelo, la emergencia de un mayor activismo estatal y una fuerte apelación a la industria en la construcción de desarrollo, a nivel de articulación escalar en la Argentina post 2001 presentó algunas variaciones y continuidades. Los cambios se relacionan con una presencia territorial del Estado nacional a través de políticas y organismos específicos orientados al sector industrial, pero la misma no se presenta articuladamente con las escalas regionales, sino que se realiza a través de ofertas de políticas, operando las provincias como ventanillas, o bien saltando a las estructuras estatales provinciales. Por su parte, la gran mayoría de los Estados provinciales continuaron llevando adelante las mismas estrategias de desarrollo de los noventa, fundamentalmente centradas en la fomentar la inserción internacional de las actividades productivas que se presentan más rentables.

Es esta desarticulación, desconexión escalar, que configura una limitación de las capacidades estatales, incide en la definición y en la concreción de una estrategia nacional que se nutra de las diversas definiciones regionales en un cohesionado y equitativo proyecto de desarrollo industrial nacional, que opere descentralizadamente.

En síntesis, en esta ponencia se colocó el acento en uno de los desafíos y retos del Estado para llevar adelante desarrollar una estrategia de desarrollo productivo industrial articulada, inclusiva, equitativa y sostenible en el tiempo. Entre otros aspectos, ello demanda de una dinámica articulación escalar a través de una activa implicación de las instancias meso-regionales en torno a un vector nacional que las coherente, evitando tanto las fragmentaciones como las formas cupulares de intervención.

## Bibliografía:

- AZPIAZU, Daniel y SCHORR, Martín (2010) *Hecho en Argentina. Industria y economía, 1976-2007*, Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BRENNER, Neil (2013) “‘Glozalización’ as a State Saptial Strategy: Urban Entrepreneurialism and the New Politics of Uneven Development in Western Europe” en Peck, Jamie y Wai-chung, Yeung Henry (comp.) *Remaking the Global Economic-Geographical Perspectives*: SAGE Publications Ltd.
- CAO, Horacio (2007) “Las políticas regionales en la Argentina de los ‘90” en *Documentos y Aportes para la Administración Pública y la Gestión Estatal*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, N° 8.
- CAO, Horacio y VACCA, Josefina (2006) “Desarrollo regional en la Argentina: la centeneria vigencia de un patrón de asimetría territorial” en *Revista EURE*, Santiago de Chile, Vol. XXXII, N° 95, Mayo.
- CASALIS, Alejandro (2011) “Desarrollo local y territorial. Aportes metodológicos y teóricos para las políticas públicas” en *Revista de Ciencias Sociales*, Segunda época, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, Año 3, N° 19.
- CASALIS, Alejandro y VILLAR, Alejandro (2011) “Desarrollo territorial, políticas públicas y desconcentración” en García Delgado, Daniel y Peirano, Miguel (comp.) *El modelo de desarrollo con inclusión social. La estrategia de mediano plazo*, Buenos Aires: FLACSO Ediciones CICCUS.
- CAVAROZZI, Marcelo (1997) *Autoritarismo y democracia (1955-1996) La transición del Estado al mercado en la Argentina*, Buenos Aires: Editorial Ariel.
- CETRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina” en *Revista de la CEPAL*, Santiago, n° 84
- DE MATTOS, Carlos (1989). La descentralización, ¿una nueva panacea para impulsar el desarrollo local? En *Cuadernos del CLAEH*. Montevideo: Centro Latinoamericano de Economía Humana.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro (1999) *Descentralización estatal y decisionismo fiscal. Enfoque crítico y propuestas a partir de la experiencia argentina 1960-1990*, Santa Fe: Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro, AMIN, Ash y VIGIL, José Ignacio (comp.) (2008) *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y CARDOZO, Lucas (2012) “Nueva estatalidad bajo la re-emergencia regional. La reelaboración del proyecto neoliberal y sus alternativas en la periferia” en *Revista Brasileira de Estudos Urbano e Regionais*, Rio de Janeiro, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, vol. 14, n° 2.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y GARCÍA PUENTE, Ma. Jimena (2012) “Revisando al Estado: perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano” en *Perfiles Latinoamericanos*, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México, n° 40.

- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro y GARCÍA PUENTE, Ma. Jimena (2013) “Estado, producción y desarrollo Las capacidades nodales en una perspectiva latinoamericana” en *Revista Estado y Políticas Públicas*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Argentina, n° 1, año 1.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro, GÜEMES, María Cecilia, MAGNIN, Juan Pablo y VIGIL, José Ignacio (2006) *Capacidades estatales y desarrollo regional. Realidades y desafíos para América Latina*, Santa Fe: Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- FERNÁNDEZ, Víctor Ramiro, TEALDO, Julio y VILLALBA, Marta (2005) *Industria, Estado y territorio en la Argentina de los '90. Evaluando la desimplicación estatal selectiva y repensando los caminos del desarrollo*. Santa Fe, Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- GAITÁN, Flavio (2013) *El rescate del Estado. Los desafíos del desarrollo*, Buenos Aires, Capital Intelectual.
- HARVEY, David (1991) “La transformación económico política del capitalismo tardío del siglo XX” en *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- JESSOP, Bob (1990) “Putting States in their place: once more on capitalist state and capitalist societies” en *State Theory: putting capitalist state in their place*, Penn State University Press.
- JESSOP, Bob (2006) “¿Narrando el futuro de la economía nacional y el Estado Nacional? Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-inención de la gobernancia”, En *Revista Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, Santa Fe, Universidad Nacional del Litoral, N° 7.
- JESSOP, Bob (2008) *El futuro del Estado capitalista*, Madrid: Editorial Catarata.
- MANZANAL, Mabel (2007) “Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio” en Manzanal, M., Arzeno, M.; Nussbaumer, B. *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: entre la cooperación y el conflicto*, Buenos Aires, Ediciones CICCUS.
- ORLANSKY, Dora (1998) “Las políticas de descentralización”. *Desarrollo Económico*. Revista de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Vol 38, N° 151. Octubre- diciembre
- OSZLAK, Oscar (2000) “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina” ponencia presentada En *Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santo Domingo, República Dominicana.
- OSZLAK, Oscar (2003) “Lineamientos básicos para un Plan de Modernización del Estado provincial. Informe final.” Diciembre, Provincia de Santa Fe y Consejo Federal de Inversiones.
- PECK, Jamie y TICKELL, Adam (1994) “Searching for a New Institutional Fix: the After-Fordist Crisis and the Global-Local Disorder” en Amin, Ash (Edited) *Post-Fordism. A reader*, Editorial Blackwell.
- PIORE, Michael y SABEL, Charles (1993) *La segunda ruptura industrial*, Buenos Aires: Editorial Alianza.
- ROFMAN, Alejandro (2000) *Desarrollo regional y exclusión social. Transformaciones y crisis en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- VILLAR, Alejandro (2004) “Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspec-

tivas” en *Mundo Urbano*, Universidad Nacional de Quilmes, número 24 <<http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2004/48-numero-24/172-una-decada-de-desarrollo-local-en-argentina-balance-y-perspectivas>

## Estado, política y democracia

### *El Estado como experiencia vivida<sup>1</sup>*

- **Cerón**, Andrés; **Romano**, Carla y **Romero Ramayo**, María de los Ángeles (UNVM - Municipalidad de Villa María): “Políticas públicas para las juventudes: el Programa Mercosur Joven ‘Somos la Generación UNASUR’ del Área de Juventud de la Municipalidad de Villa María”
- **Corbetta**, Silvina (UBA): “El Estado como experiencia vivida. Las relaciones entre el Estado y los migrantes Qom (toba) que habitan Rosario, Santa Fe, Argentina”
- **Ferreira**, Yamila (IIFAP/UNC): “Estudio comparativo de los saberes y prácticas en las acciones legales de los afectados por agrotóxicos. Un avance sobre el caso La Leonesa y Las Palmas - Chaco, 2002-2012/4”
- **Foradori**, María Laura (CIJS/UNC - CONICET) y **Pérez Cubero**, María Eugenia (UNSL - CONICET): “La incidencia de los movimientos socioambientales en la formulación de políticas públicas: ¿Una nueva forma de Democracia? El caso de la Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba (L. N° 10.208)”

934

### *Las juventudes y el Estado<sup>2</sup>*

- **Argerich**, Adriana; **Mansilla**, Nelson y **Fadel**, Mauricio (UNCa): “Participación política de las juventudes en Catamarca”
- **Argerich**, Adriana; **Moreno**, Daniel y **Nieva**, Sabrina (UNCa): “¿Nuevos derechos para una nueva juventud(es) argentina?”
- **Bonvillani**, Andrea (UNC); **Roldán**, Macarena (UNC); **Farías Iten**, Daniela (UNC) y **Chaboux**, M. Agustina (IIFAP/UNC - CONICET): “De acciones y colectivos: Construcciones políticas en marcha”
- **González**, Paula (UNC): “Encierro y sufrimiento psíquico desde una perspectiva juvenil”

### *Aparato estatal, gobierno y participación social<sup>3</sup>*

- **Ahumada**, Jorge (IIFAP/UNC - UNVM); **Regis**, Stella (UNC) y **Giacone**, Marta (UNC): “Individualismo y Burocracia Estatal”

---

1 Coordinación a cargo de María Inés Laje

2 Coordinación a cargo de Jaschele Burijovich

3 Coordinación a cargo de Carlos La Serna

- **Ase, Iván y Burijovich, Jacinta** (IIFAP/UNC - UNRC): “Capacidades estatales y nuevos derechos: El caso de los nuevos marcos normativos en salud mental”
- **Tcach, Iván** (CEA/UNC - CONICET): “Recursos políticos del gobierno argentino pos-neoliberal (2003-2015)”
- **Naveda, Alicia** (UNSJ): “Desarrollo, democracia y conflictividad social en San Juan, Argentina”

#### ***Estado e imaginarios***<sup>4</sup>

- **Cristini, Romina** (IIFAP/UNC): “La escuela, entre *lo* político y *la* política: Imaginarios en disputa”
- **Echavarri, Leticia** (IIFAP/UNC): “Legislación y arquitectura estatal en clave de imaginarios sociales. Una aproximación a los casos de Infancia, Género y Nueva Economía Social en Argentina”
- **La Serna, Carlos** (IIFAP/UNC) “Sobre las articulaciones entre *lo* político y *la* política. El caso del kirchnerismo”
- **Rolfi, Ma. Belén y Chaboux, Agustina** (IIFAP/UNC - CONICET): “El Estado-Nación como comunidad política imaginada: Algunas notas sobre la ingeniería simbólica del proyecto kirchnerista”

935

#### ***Pensar la democracia***<sup>5</sup>

- **Agüero, Gustavo** (UNC): “La justicia y el orden moral en las actuales democracias”
- **Isuani, Aldo** (UBA): “Notas teóricas sobre las tensiones entre democracia y capitalismo”
- **Olivares, Nicolás** (CIJS/UNC - CONICET - UCC): “Dos concepciones de democracia constitucional a debate: Populismo radical vs. Democracia deliberativa”
- **Serrano, Manuel** (UNSL): “La relación Estado-Sociedad y algunas perspectivas teóricas para el análisis del acceso a la Justicia”
- **Welschinger, Daniel** (UNCo): “Ser y estar en la democracia argentina contemporánea”

#### ***Derechos en disputa***<sup>6</sup>

- **Álvarez, Carlos** (Asamblea de Vecinos del Chavascate)

---

4 Coordinación a cargo de Iván Ase

5 Coordinación a cargo de Horacio Etchichury

6 Coordinación a cargo de Agustina Chaboux

- **Castro**, Julieta y **Rebollo**, Santiago (Colectivo de Jóvenes por Nuestros Derechos)
- **Figuroa**, Agustín; **Taibo**, Alejandra y **Morillo**, María (Confluir. Usuarios en acción por el derecho a la salud mental)
- **Quinteros**, Noel (Cooperativa CVA)



# **Políticas públicas para las juventudes: el Programa Mercosur Joven “Somos la Generación UNASUR” del Área de Juventud de la Municipalidad de Villa María**

## **Andrés Cerón**

Universidad Nacional de Villa María.  
Área de Juventud, Municipalidad de Villa María.  
andres.ceron.arg@gmail.com.

## **Carla Romano**

Universidad Nacional de Villa María.  
Área de Juventud, Municipalidad de Villa María.  
carlaromanoroth@hotmail.com

## **María de los Ángeles Romero Ramayo**

Universidad Nacional de Villa María.  
Área de Juventud, Municipalidad de Villa María.  
maria\_angelesromeror@outlook.com.ar

**Eje temático:** Estado, política y democracia

937

Las problematizaciones acerca de lo que las juventudes representan para el Estado y las diversas formas de ser joven pensadas desde las ciencias sociales, se convierten en un desafío cuando las mismas deben ser pensadas en términos de políticas públicas. Uno de los principales motivos por los que la región latinoamericana se encuentra en deuda con las juventudes, responde a las implicancias de poder diseñar políticas que atiendan a las múltiples diversidades juveniles, en un mundo globalizado signado por transformaciones significativas.

En este sentido, la presente ponencia intentará en un primer momento, dar cuenta del contexto en el que el colectivo juventud toma protagonismo, presentando los principales discursos respecto al mismo, y que se han convertido en obstáculos o posibilidades para abordar políticas públicas para las juventudes. En segundo término se desarrollarán brevemente algunos conceptos respecto a políticas públicas de juventudes en América Latina.

Seguidamente, se realizará una breve descripción del Área de Juventud de la Municipalidad de Villa María, en donde se detallarán cuestiones vinculadas a los desafíos de la gestión municipal al pretender llevar adelante políticas específicas para las juventudes. En el mismo marco, luego, nos centraremos en las características del Programa Mercosur Joven, para finalmente poder (re)pensar los desafíos que se enfrentan desde el ámbito local. Algunas reflexiones finales se realizarán desde una perspectiva proyectiva, sobre el programa Mercosur Joven, pero fundamentalmente desde la necesidad de diseñar políticas integrales e inclusivas para los/las jóvenes.

## **Sobre las *juventudes* en América Latina**

La introducción de la categoría de juventud, como problema u objeto de las ciencias sociales, y sobre todo de las políticas públicas, en América Latina y Argentina en particular, tiene una corta historia si se la considera en relación a otros sujetos de políticas (los/as trabajadores, las mujeres, los/as niños/as incluso).

La *juventud* aparece como colectivo luego de la segunda guerra mundial. Particularmente en la década de 1960, con la ampliación del estado de bienestar (que incluyó la educación secundaria y la formación universitaria), los/as jóvenes se transformaron en un grupo “dependiente protegido”, acompañado de la crisis de la autoridad patriarcal, el aumento de la presencia de las mujeres en los ámbitos públicos y la revolución sexual. Por otro lado, se crea un mercado de consumo específico para las juventudes, cada vez más transnacionalizado, más ligado a bienes culturales y simbólicos específicos, a una estética y hábitos corporales insurgentes más alejado del status quo moral. (Villa, Infantino, Castro, 2012: 14).

De este modo, los tres procesos por los que los jóvenes se volvieron visibles en la última mitad del siglo XX, fueron la reorganización económica por la vía del aceleramiento industrial, científico y técnico; la oferta y el consumo cultural y el discurso jurídico (Reguillo, 2000).

Ahora bien, creemos importante retomar a Duarte Quapper (2000), quien da cuenta de la existencia de una matriz sociocultural, denominada “adultocentrismo”, la cual sitúa a la *juventud*, sus gustos, sus preferencias y sus acciones, como carentes y peligrosas, mientras la adultez aparece como el punto de referencia para el mundo juvenil, partiendo de un *deber ser* que es legitimado socialmente, como la madurez, la responsabilidad, la participación cívica, etc., es decir, representa la construcción de relaciones sociales desde la asimetría de *lo adulto* como lo positivo y *lo joven* como lo negativo. A su vez, el autor señala que esta matriz adultocéntrica surge de la mano del patriarcado, donde la asimetría está relacionada a la subordinación de lo femenino a lo masculino.

Además, esta matriz adultocéntrica implica, según Duarte Quapper (2000), cuatro trampas en la concepción de la sociedad. En primer lugar, se encuentra *la universalización como homogeneización*, bajo la consigna “son todos/as iguales”, según la cual habría *una sola juventud*, invisibilizando las diferencias de clase, de género, razas, culturales, etc. En ese sentido, las principales discusiones acerca de la realidad de los/as jóvenes hoy, circulan sobre la posibilidad/capacidad de reconocer las diversas formas de *ser joven*, e incluso los varios discursos que las producen:

“[...] un elemento de este tránsito es que se ha venido planteando la necesidad del reconocimiento de la heterogeneidad en el mundo juvenil, hemos dicho y se ha dicho, no es lo mismo ser joven rico que joven empobrecido, no es lo mismo ser mujer joven que hombre joven, etc.” (Duarte Quapper, 2000: 61).

En segundo lugar, la visión hegemónica refiere a la constante estigmatización de los/as jóvenes, sus prácticas y discursos, señalando que “son un problema para la sociedad” (Duarte Quapper, 2000). De esa manera, por un lado, a partir de discursos estatales, judiciales y mediáticos, son definidas ciertas cuestiones que –supuestamente– afectarían casi exclusivamente a la población joven, y por otro, a través de prejuicios y estereotipos, postulan a los/as jóvenes como joven-peligro y los vinculan a la drogadicción y a la delincuencia, criminalizando la pobreza y responsabilizándolos de los males sociales.

Consecuentemente, ciertas nominaciones y adjetivaciones tienden a naturalizar y esencializar ciertos atributos como si definieran de una vez y para siempre a los sujetos jóvenes, negando así, la condición siempre abierta, indeterminada e incierta de la constitución de identidades juveniles. Esto conlleva negarles su posibilidad de decirse y nombrarse de múltiples modos, de desplegar otros proyectos de vida, otros recorridos, que a través de ciertos etiquetamientos se encuentran condicionados a priori.

En tercer lugar, Duarte Quapper (2000) refiere a la *parcialización de la complejidad social como mecanicismo reflexivo*, es decir, la división de la vida por etapas excluyentes unas de otras<sup>1</sup>; se es

1 Sumado a la noción de la división de la vida en etapas excluyentes, es oportuno resaltar la constitución social de las edades, remitiéndose históricamente a una apreciación de las sociedades occidentales en donde la infancia y la juventud fueron etapas signadas por una *moratoria social*. La misma, les permitía a esos sujetos retrasar su

niño/a o joven, joven o adulto/a, negando la posibilidad de simultaneidades y convivencias y reforzando la noción lineal del tiempo. En el mismo marco, los/as adultos/as son los normadores/as- formadores/as de quienes en el futuro serán los/as adultos/as.

Por último, el autor señala la trampa de *idealización de la juventud como objetivación esencialista*: “son los/as salvadores/as del mundo”. De esa manera, los/as jóvenes por el sólo hecho de serlo, son creativos/as e innovadores/as, portadores/as de esperanzas, razones por las cuales se los/as responsabiliza de los cambios sociales (Duarte Quapper, 2000). Así:

“[...] la juventud se encuentra en una situación muy compleja [...] aparece asociada con imágenes que la presentan con un futuro incierto, con carencia de posibilidades, riesgos de exclusión, ausencia de utopías y de proyectos [...] Por otro, en cambio, se la concibe como el símbolo de la creatividad, de las posibilidades de utilización plena de los márgenes de libertad existentes, de ruptura con el pasado.” (Tedesco, citado en Chaves, 2009: p.37).

Consecuentemente, alejándonos de estas trampas, y siguiendo lo planteado por Duarte Quapper (2000), proponemos mirar a *las juventudes* en su diversidad y complejidad, desde posturas más integrales, desde análisis que dejen ver que el mundo juvenil se construye relacionamente con otras categorías de identidad: la clase, el género, la nacionalidad, la religión, la etnia, e incluso los estilos culturales.

Sumado a ello, resulta importante referirnos a las *formas* en que los/as jóvenes plantean sus necesidades, sus sueños, sus deseos, a través de nuevas formas de intercambio, de búsqueda, de alternativas, de comportamientos itinerantes y representaciones propias, que como plantean Duarte Quapper (2000) y Reguillo (2003), no necesariamente refieren a los canales o instituciones tradicionales -como por ejemplo, la escuela y los partidos políticos-, sino que se expresan a través de formas propias, donde la tecnología (el caso de las redes sociales) juegan un papel fundamental.

En lo que respecta a la *ciudadanía*, Reguillo (2003) señala que la misma se levanta como una categoría clave de mediación, por un lado, en torno a los sujetos frente al Estado nación y, por otro, protege a los mismos frente a los poderes estatales. Ahora bien, si los/as jóvenes son sujetos de derecho<sup>2</sup>, el tema de la “ciudadanía juvenil” se encuentra constantemente tensionado por los formalismos de la política, reducida a la democracia electoral:

“En el plano de las estructuras formales, la división arbitraria y socialmente construida entre los menores y los mayores de edad, establece claramente que los «menores» carecen no sólo del derecho político para participar en las decisiones sobre la esfera pública, sino, además «carecen» de las capacidades necesarias para involucrarse como sujetos de derechos políticos en una sociedad” (Reguillo, 2003: 16).

En América Latina, la “incapacidad de los/as menores” no fue puesta en cuestión hasta que la violencia y la delincuencia protagonizada por “menores” emergió como una problemática social visible, poniendo en debate la “inimputabilidad penal” de los mismos. De esa forma, señala Reguillo (2003) que resalta la dicotomía sobre la que se piensa la ciudadanía de las juventudes; ya que, si por una parte, los/as menores de edad no pueden ejercer sus derechos políticos,<sup>3</sup> por otra, gana adeptos/as la visión según la cual deben ser sujetos imputables. Una de las consecuencias de esta

---

participación en la totalidad de las experiencias de la vida social –el trabajo, la obtención de recursos, la reproducción, el cuidado de otros, etc. – para dedicar ese período a su preparación y formación para la vida adulta.

2 Desde la sanción de la Convención sobre los Derechos del Niño, en 1989, por parte de la Organización de Naciones Unidas (ONU), los/as niños/as y los/as adolescentes son considerados/as sujetos de derecho.

3 Cabe resaltar, los debates que se dieron -y se dan- respecto de la Ley nº 26.774 de Ciudadanía Argentina, sancionada en 2012, que en su artículo 7º afirma: «Los argentinos que hubiesen cumplido la edad de dieciséis (16) años, gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República».

visión restringida de las capacidades de las juventudes como ciudadanos/as es que los/as menores de 18 años terminan siendo sujetos de las políticas públicas, pero no son considerados/as como interlocutores/as calificados/as, es decir, no son sujetos de la política. En ese sentido, pensar la “ciudadanía juvenil” significa comenzar:

“[...] i) Por asumir la capacidad de agencia de los jóvenes, con independencia del estatuto legal de su ciudadanía. ii) Por revisar la concepción de tutelaje, especialmente a la luz de las transformaciones planetarias y a la crisis estructural por la que atraviesan las sociedades. iii) Por desmontar los mecanismos de construcción de lo juvenil como una categoría vinculada principalmente a la edad. iv) Por impulsar el debate serio que involucre a diferentes instancias sociales para re-pensar los ejes en los que reposa la construcción de lo ciudadano en su vinculación con los actores jóvenes” (Reguillo, 2003: 17-18).

Lo esbozado hasta aquí, no intenta agotar la noción misma de *juventudes* ante las caracterizaciones propuestas, sino, comenzar a superar ciertos obstáculos epistemológicos en pos de pensar nuevas maneras de sostener la responsabilidad pública ante las nuevas generaciones, de hacerles, efectivamente, lugar.

### **Políticas públicas para las *juventudes***

Podríamos definir a una política pública de calidad como aquella que corresponde a cursos de acción y flujos de información, relacionados con un objetivo político definido en forma democrática, que deben ser desarrollados por el sector público, con la participación de la comunidad, y deben incluir orientaciones y contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados (Lahera, 2004). En este sentido, formular políticas públicas específicas para las *juventudes* se convierte en un gran desafío, si se asume de antemano la existencia de identidades diversas que adoptan los/as jóvenes hoy en día, sin perder de vista sus particularidades.

De acuerdo a la definición adoptada por la ONU, y expresada por la Organización Internacional de la Juventud (2013), las políticas públicas destinadas a las *juventudes* debieran procurar cambios en las percepciones dominantes de la opinión pública, en la dinámica de las políticas públicas de juventud mediante la incorporación de una perspectiva generacional y la ampliación de instancias de participación ciudadana de las nuevas generaciones.

En ese marco, Rodríguez (2010) señala que desde la década de los ochenta hasta la actualidad del siglo XXI, ha habido un crecimiento en las políticas públicas para las *juventudes* en América Latina, pero sólo desde ciertos esfuerzos sectoriales y no a partir de una adecuada articulación interinstitucional. En ese marco, el autor señala que las políticas públicas:

“[...] no han logrado atender articuladamente la presencia evidente de jóvenes en la mayor parte de los principales problemas de la región, con el diseño y la implementación de respuestas integrales, pertinentes y oportunas, en la medida en que siguen exageradamente concentradas en la niñez (y crecientemente preocupadas por la vejez) y siguen operando con lógicas tradicionales (sectoriales, centralizadas, burocratizadas) que ya no responden a los principales desafíos del siglo XXI” (Rodríguez, 2010: 12).

En términos generales, se puede afirmar que continúan generándose políticas públicas que abordan a los/as jóvenes como grupo de riesgo, y no como sujeto de derechos. A grandes rasgos, las políticas destinadas a las *juventudes* van desde el intento de asegurar la plena escolaridad (al menos secundaria), el apoyo a las primeras experiencias laborales, hasta la difusión y promoción de artes

y deportes, considerados juveniles (música rock, skate, etc.). De esa manera, podríamos afirmar que, lejos de una perspectiva integral de las políticas de juventud, éstas continúan enfocándose en ciertas problemáticas consideradas juveniles.

Ante la situación descrita, es posible afirmar que la región está en deuda con las *juventudes*. Su diversidad, sus voces, necesidades y demandas deben ser escuchadas y reconocidas para concretar, en el presente, avances sociales en materia de derechos ciudadanos, así como políticas de inclusión que favorezcan mejores condiciones, como el acceso igualitario a oportunidades y recursos (Duro, 2012).

En este contexto, es fundamental que las políticas públicas de juventud evolucionen y rompan el enfoque basado en la moratoria social, que concibe a la juventud como una etapa transitiva entre la niñez y la adultez. Urge impulsar y apoyar medidas orientadas a un desarrollo humano que conlleve el desarrollar una trayectoria de vida que permita a todas las personas, sin exclusión, participar y explotar libremente sus potencialidades y capacidades, sin menoscabo de las oportunidades y condiciones de desarrollo de las futuras generaciones.

De este modo, uno de los grandes desafíos que enfrentan quienes tienen la responsabilidad de diseñar e implementar políticas desde el Estado –políticas masivas– es brindar servicios a gran escala sin perder de vista las particularidades, deseos y necesidades de quienes los reciben .

### **Acerca del Área de Juventud de la Municipalidad de Villa María**

La Dirección<sup>4</sup> de Juventud, dependiente de la Universidad Popular, de la Municipalidad de Villa María se originó en el año 2002, incluyéndose en la Carta Orgánica Municipal local. En dicha normativa, se establecía la creación de la dependencia afirmando la implementación de políticas y programas integrales para la juventud. Según el artículo n° 51 de dicho documento, “se estimularía la participación social”, se ofrecerían “cursos de especialización y formación” con salida laboral, “se promocionarían aptitudes intelectuales, artísticas, deportivas, éticas y culturales”, apostando a la “formación de una conciencia democrática”.

Hasta el 2008, el Área fue creciendo en cantidad de programas y propuestas para jóvenes de la ciudad. Los/as jóvenes destinatarios han sido estudiantes de nivel medio, de Villa María y la región, siendo una característica central, el trabajo articulado con las instituciones educativas para el desarrollo de las actividades. En tanto, los ejes de trabajo se nuclearon en dinámicas que insten a la participación de los jóvenes: talleres de capacitación sobre la importancia del voto en la vida democrática, visitas guiadas a muestras fotográficas, concurso de bandas de rock, duelo de batucadas regionales, pintada de murales, la creación de la Comisión de Centros de Estudiantes, el Programa “Jóvenes y Memoria”, implementado recientemente, y el Programa “Mercosur Joven”, como los más relevantes.

Desde entonces y hasta la actualidad, y siempre bajo la gestión gubernamental del mismo signo político, la dotación de personal (como uno de los rasgos que definen el interés del municipio por las políticas hacia jóvenes) fue decreciendo. La consecuencia inmediata fue el sostenimiento de algunos programas, como en el caso del Mercosur Joven, pero indefectiblemente otros desaparecieron, sustituyéndose por la política del “evento”, alejadas de la sistematicidad e integralidad necesarias de las políticas.

---

4 En el año de su fundación se denominó “Dirección de Juventud”, nombre que se vio sustituido por el de “Área de Juventud” a fines del año 2011 con el cambio de gestión. Como consecuencia inmediata, la dependencia perdió poder de decisión autónoma y presupuestaria.

Como afirma Cravacuore (2008), muchos de los problemas que se presentan a la hora de pensar las gestiones locales están relacionados a procesos de saturación de gestión, teniendo que hacer frente a problemáticas que exceden su capacidad de planificación e incluso presupuestaria. Se genera en muchos casos una atomización de direcciones y áreas que deben hacer frente a problemáticas sumamente complejas de la agenda pública, encontrándose disminuidas en personal y capacidad de agencia; redundando esto en desarticulación entre dependencias y asistematicidad de los abordajes.

En este sentido, si bien consideramos a las juventudes como sujetos de derechos, dicha concepción se encuentra limitada a programas específicos, generalmente aislados, que reafirman las políticas de “fomento a la participación” de las juventudes, pero que tienden indefectiblemente a alejarse de poder abordarlas desde otras perspectivas.

### **El Programa Mercosur Joven como política pública para las juventudes**

El Programa Mercosur Joven nació hace once años pensando a *las juventudes* como sujeto imprescindible a la hora de avanzar y profundizar los procesos de democratización, impulsando instancias de libre expresión y debate, fomentando, por ende, la participación juvenil. Creemos que los/as jóvenes son uno de los principales protagonistas en los procesos de integración regional, como un sector complejo de múltiples facetas. En ese sentido, sostenemos que se deben generar no sólo espacios de reflexión sobre nuestras realidades con los/as jóvenes, como actores imprescindibles para la integración de los pueblos, sino también espacios de acción y participación donde puedan ser pensadores/as y decisores/as.

Se trata de una política pública municipal “construida desde un espacio específicamente para la juventud”, pensada para los/as jóvenes de escuelas de nivel medio de 4º, 5º y 6º año de la ciudad de Villa María y de la región ENINDER<sup>5</sup>, concretada por primera vez en el año 2005, y realizada los años subsiguientes, incluyendo el presente 2015. En ese marco, queremos explicitar que trabajamos con jóvenes que están incluidos/as en el sistema educativo<sup>6</sup>, con características heterogéneas en términos de clase social, lugar de procedencia, género, franja etaria - entre 15 y 19 años aproximadamente-, nacionalidad (argentinos/as, paraguayos/as, bolivianos/as), e incluso jóvenes trabajadores/as y/o que tienen hijos/as, y otros/as que viven con sus padres y/o no trabajan. En tanto, la política propuesta identifica con precisión a sus destinatarios/as, corroborándose en la implementación de la misma, la existencia de una amplia y variada gama de grupos juveniles (Rodríguez, 2011).

Cabe señalar que dicho Programa siempre fue pensado y ejecutado desde el Área de Juventud de la Municipalidad villamariense. Los primeros años el Mercosur Joven se limitó a la participación de los/as estudiantes de la ciudad, y luego fue expandiéndose en las escuelas de la región ENINDER, llegando a participar, el año pasado, más de 350 jóvenes.

Respecto de los principales objetivos de la política pública en cuestión, resaltamos el de “[g]enerar en los/as jóvenes un espíritu reflexivo y comprometido en torno a temáticas actuales de la realidad latinoamericana, promoviendo la integración regional y reafirmando la identidad

---

5 El Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional es un ente autárquico compuesto por 44 municipios y comunas de la región central del país, que fue creado en el año 2000 y posee “[...] una concepción asociativa, participativa y solidaria de la gestión, promoviendo el desarrollo integral de los habitantes [...]” (ENINDER). Las localidades que lo componen son: Alejandro Roca, Alicia, Alto Alegre, Arroyo Algodón, Arroyo Cabral, Assunta, Ausonia, Bengolea, Carnerillo, Charras, Chazón, Chucul, Colonia Marina, El Rastreador, Etruria, General Cabrera, General Deheza, Huanchilla, La Carlota, Laguna, La Palestina, La Playosa, La Perdices, Las Varillas, Los Cisnes, Los Zorros, Luca, Monte Maíz, Morrison, Olaeta, Pacheco de Melo, Pasco, Pozo del Molle, Villa Reducción, Sacanta, Santa Eufemia, Silvio Péllico, Ticino, Uchacha, Villa María, Villa Nueva, Villa San Sebastián.

6 El hecho de trabajar con destinatarios/as escolarizados/as, no supone a priori cierta homogeneidad en la conformación de los grupos de trabajo. Los distintos procesos y reconfiguraciones que transitan las instituciones educativas, han borrado el imaginario en el que la escuela se presentaba como el dispositivo capaz de transmitir valores que fomenten la integración y la cohesión social de los/as estudiantes, en términos superadores de las diferencias.

cultural de las distintas comunidades” (Área de Juventud, 2014, p.2). Concretamente, se trata de que los/as jóvenes se interioricen sobre las diversas problemáticas que atañen a los países que conforman los organismos regionales del MERCOSUR y la UNASUR, generando espacios en donde ellos/as puedan actuar directamente en su realidad local, a través de una actividad de intervención.

Es importante resaltar que los/as principales intermediarios/as entre los/as estudiantes y el Área de Juventud son docentes de las respectivas instituciones educativas, quienes offician el papel de tutores/as y son nuestro principal contacto durante la concreción del Programa.

En ese sentido, también queremos referirnos a las diversas etapas que lo constituyen, en una duración de cinco meses. En una primera instancia, los/as estudiantes son agrupados/as en equipos a los que se les asigna un país latinoamericano integrante del MERCOSUR o la UNASUR, para realizar una investigación en torno a ciertas temáticas y realizar un informe en el transcurso de tres meses.<sup>7</sup> A su vez, se realiza un encuentro en la ciudad de Villa María, el “Taller de Capacitación e Información” en torno a las temáticas propuestas. Durante todo el proceso, se realiza un seguimiento de los/as jóvenes, ya sea a través de sus tutores/as o directamente con ellos/as. Conjuntamente con el informe, y siendo una parte fundamental del Mercosur Joven, los/as estudiantes realizan una actividad de intervención en sus comunidades.<sup>8</sup> Finalmente, nos reunimos en la ciudad villamariense para realizar una jornada de debate, intercambios y reflexiones sobre lo investigado y lo trabajado en las diferentes instancias.

### Desafíos, logros y apuestas

El Área de Juventud se posiciona como una dependencia específica que aborda *políticas juveniles*, generando propuestas y actividades que instan a la participación de los/as jóvenes en términos recreativos, culturales, sociales, etc. Los/as principales destinatarios/as son, en su mayoría, estudiantes de nivel medio. Esta última cuestión, no implica que no se asuman las particularidades de los distintos grupos escolarizados, ergo, es un condicionante al pensar en aquellos grupos juveniles que no se encuentran dentro del sistema educativo, y, consecuentemente, no son considerados ni contemplados como sujetos de las políticas públicas locales.

De igual modo, partimos de los limitantes que nos presenta el diseño de la estructura organizacional municipal. El Área, con trece años de existencia, aún no ha podido articular y desarrollar actividades conjuntas con otras dependencias que apuntan a objetivos similares y/o compartidos, siendo los/as jóvenes los principales protagonistas de las políticas. Sumado, a su vez, a escuetos abordajes de las principales problemáticas/preocupaciones latentes en la población joven, como lo son la necesidad de capacitarse en algún oficio y la inmediata inserción laboral, solo por nombrar algunas.

Han pasado más de diez años en que el Programa “Mercosur Joven” nació como iniciativa para promover la participación juvenil, despertando en los/as participantes preocupaciones por la realidad de los países hermanos latinoamericanos, generando así, un espacio reflexivo en donde los/as jóvenes sean decisores/as.

---

7 A lo largo de los años las temáticas abordadas han sido variadas, destacándose entre ellas: relaciones internacionales, desarrollo social, salud, economía, participación, medios de comunicación, educación, entre otros. Este año, los/as jóvenes están orientando su investigación en torno a los ejes de educación, participación y salud, bajo una perspectiva de los derechos humanos.

8 La *actividad de intervención* es realizada desde el año 2014, y vino a sustituir la *actividad de integración*. Mientras esta última consistía en socializar lo investigado en la institución educativa, la actividad de intervención implica realizar una actividad sobre uno de los ejes trabajados en el programa (en este caso, educación, salud o participación), en las respectivas localidades que tenga una directa articulación con ellos. Esto es, realizar actividades específicas en el territorio articulando los temas investigados en el Mercosur Joven 2015 con las realidades locales de los/las estudiantes, interviniendo en un espacio público, en alguna institución, en una organización comunitaria, etcétera.

Consideramos que la propuesta ha dado sus frutos, siendo el mayor desafío durante los últimos tres años, innovar en la capacidad de reformulación y readaptación de la propuesta para mantener el cupo de participantes en progresivo aumento después de once años.

Sin lugar a dudas, la incorporación de la actividad de intervención ha sido un acierto. A partir de la intervención en diversas organizaciones de las diferentes ciudades, se pudieron traspasar las puertas de las instituciones educativas. En ese marco, los/as jóvenes participantes han demostrado sensibilidad por las problemáticas locales, mostrándonos en cada una de las experiencias, un espíritu comprometido por las actividades sociocomunitarias, dejando así de lado las visiones que construyen a las juventudes como apáticas y/o despreocupadas por el acontecer cotidiano.

A su vez, como equipo de trabajo nos hemos ido aggiornando en las últimas ediciones del Programa, principalmente a la hora de establecer canales comunicativos con los/as jóvenes. Hemos adoptado satisfactoriamente nuevas formas de comunicarnos, haciendo uso de las redes sociales más recurridas por los/as participantes, tal es el ejemplo de la red social Facebook. En estrecha consonancia, a partir de la implementación de la actividad de intervención, propusimos como objetivo la realización de un producto audiovisual, dando cuenta de los resultados del trabajo realizado. Ante esto, nos encontramos con gran entusiasmo por parte de los/as participantes, incluso manifestando mayor disfrute e interés que el trabajo investigativo en cuestión, dando cuenta de las habilidades en el manejo de nuevas herramientas tecnológicas.

Respecto al Mercosur Joven, el objetivo, a corto plazo, es continuar extendiendo la participación de los/as jóvenes de la región, pero ampliando también la posibilidad de apropiación del programa mediante la flexibilización de la estructura del mismo, como medio de creación de nuevas propuestas y experiencias. En este sentido, quizás, una deuda con los/as jóvenes haya sido no haber generado instancias en donde ellos/as mismos/as nos manifiesten sus sugerencias, críticas, inquietudes e intereses respecto a los ejes abordados desde el programa, como un aspecto a tener en cuenta en un futuro inmediato.

Sin lugar a dudas, a la hora de pensar la proyección del programa no se pierden de vista los desafíos que se presentan para el Área de Juventud local. Los mismos, están relacionados inmediatamente a la articulación institucional, desde los mismos espacios locales (organismos municipales de descentralización, organizaciones barriales, direcciones de cultura, deporte, etc.), o supralocales. De este modo, se torna necesario el trabajo vinculado con instituciones universitarias y sus programas, como así también los entes provinciales y nacionales de juventud.

El objetivo del Área es formular políticas que abarquen a la totalidad de las expresiones y experiencias juveniles, siendo capaces de sostenerse en el tiempo y adecuarse a las necesidades o requerimientos de los/as jóvenes. El programa Mercosur Joven, sienta precedente como una política dotada de reconocimiento institucional, con capacidad de responder a las demandas, intereses y cuestiones latentes que movilizan a los/as jóvenes, con posibilidades de ser concretadas si se realizan lecturas pertinentes y con la necesidad imperante de hacerlos/as partícipes de las modificaciones futuras.



## Bibliografía

- Área de Juventud, Universidad Popular, Municipalidad de Villa María, *Esquema e instancias de trabajo del Programa Mercosur Joven 2015*, abril de 2015.
- Área de Juventud, Universidad Popular, Municipalidad de Villa María, *Fundamentación del Programa Mercosur Joven 2015*, abril de 2015.
- Carta Orgánica Municipal de la ciudad de Villa María. Recuperada el 5 de julio de 2015 de [http://concejovillamaria.gob.ar/v2/?page\\_id=42](http://concejovillamaria.gob.ar/v2/?page_id=42)
- CRAVACUORE, D. (2008). “Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina”. En MOLINA, G. (Coord.) *Territorio y gestión municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Instituto de Ciencias Sociales y Ambientales del CONICET. Mendoza. Argentina.
- CHAVES, M. (2009). “Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006”. En: *Papeles de trabajo*, Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín, año 2, n° 5, Buenos Aires, junio de 2009. Recuperado el 28 de junio de 2015 de [http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/05\\_15\\_Informedeinvestigacion\\_MarianaChaves.pdf](http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/05_15_Informedeinvestigacion_MarianaChaves.pdf)
- DUARTE QUAPPER, K. (2000). “¿Juventud o juventudes?: Acerca de cómo mirar y remirar a las juventudes de nuestro continente”. En: *Última Década*, CIDPA, Viña del Mar, n° 13, septiembre 2000, pp. 59-77. Recuperado el 20 de julio de 2015 de [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-22362000000200004](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-22362000000200004)
- DURO, E. (2012). *Adolescencias y políticas públicas. De la invisibilidad a la necesaria centralidad*. UNICEF Argentina. Recuperado el 20 de julio de 2015 de [http://www.unicef.org/argentina/spanish/Adolescencias\\_y\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.unicef.org/argentina/spanish/Adolescencias_y_politicas_publicas.pdf)
- ENINDER, “¿Qué es el ENINDER?”, ENINDER, Ente Intermunicipal para el Desarrollo Regional. Recuperado el 23 de julio de: [http://www.eninder.com/que\\_es\\_el\\_eninder.asp](http://www.eninder.com/que_es_el_eninder.asp)
- Ley n° 26.774, *Ley de Ciudadanía Argentina*. Recuperado el 24 de julio de 2014 de <http://www.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/204176/norma.htm>
- GARCÍA, A. (s/f), *Jóvenes y Sexualidad. Una mirada sociocultural*. Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Ministerio de Salud. Presidencia de la Nación Argentina. Recuperado el 20 de julio de 2015 de <http://www.msal.gov.ar/saludsexual/pdf/jovenes-sexualidad.pdf>
- LAHERA, E. (2004). *Política y Políticas Públicas*. Serie Políticas Sociales, n° 95, Santiago de Chile, CEPAL. Rcuperado el 23 de julio de 2015 de [http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600\\_es.pdf?sequence=1](http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6085/S047600_es.pdf?sequence=1)
- Organización Iberoamericana de Juventud, CEPAL (2014), *Invertir para transformar. La juventud como protagonista del desarrollo*. Recuperado el 22 de Julio de 2015 de [http://www.oij.org/file\\_upload/publicationsItems/document/20141023131557\\_25.pdf](http://www.oij.org/file_upload/publicationsItems/document/20141023131557_25.pdf)
- REGUILLO, R. (2003). “Ciudadanías juveniles en América Latina”. En: *Última Década*, CIDPA, Viña del Mar, n° 19, noviembre 2003, pp. 11-30. Recuperado el 20 de julio de <http://www.scielo.cl/pdf/udecada/v11n19/art02.pdf>

- RODRIGUEZ, E. (2010). “Políticas públicas de juventud en América Latina: Avances concretados y desafíos a encarar en el marco del Año Internacional de la Juventud”. En: *Serie Debates SHS*, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), n° 1, mayo de 2010. Recuperado el 21 de julio de 2015 de <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001880/188003s.pdf>
- VILLA, A. INFANTINO, J. y CASTRO, G. (2012), *Culturas Juveniles. Disputas entre representaciones hegemónicas y prácticas*. Red de Investigadores/as en Juventudes de Argentina. Nove-duc.

# **El Estado como experiencia vivida. Las relaciones entre el Estado y los migrantes qom (toba) que habitan Rosario, Santa Fe, Argentina**

**Silvina Corbetta**

Lic. En Ciencia Política (UBA). Candidata a Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora UNPSJB. Miembro del Proyecto PICT 2010-1179 “Migrantes en espacios socioterritoriales de pobreza. Reproducción familiar, capital social y género (AMBA y Rosario inicio del siglo XXI)”, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva. Docente de posgrado en universidades nacionales y postítulos docentes. Capacitadora docente en Escuelas de Innovación-Conectar Igualdad.

silvina\_corbetta@yahoo.com.ar.

## **Resumen.**

La actual relación entre el Estado y las comunidades indígenas en Argentina no resulta ajena a las transformaciones que se están produciendo en varios países latinoamericanos: la oficialización de sus lenguas, la incorporación de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB), los mecanismos de participación previstos, la incorporación de la propiedad colectiva de tierras, etc.. Estas transformaciones interrogan sobre la medida en que estos cambios modifican el pacto de gobernabilidad y los criterios decimonónicos de Estado-nación: una misma cultura, una única lengua, una identidad nacional. La presente ponencia surge a instancias de mi tesis doctoral, con el propósito de producir conocimientos que aporten al campo de las políticas estatales sobre la configuración de “nuevos” actores en América Latina, así como insumos destinados a mejorar las políticas educativas en territorios indígenas. En este caso concreto analizo las representaciones sociales sobre el Estado y la relación entre el Estado y la comunidad de pueblos indígenas alrededor de la EIB en Rosario, Santa Fe, con foco en los cambios y las precepciones de los cambios. Las unidades de indagación la componen fundamentalmente integrantes de la comunidad *qom* (migrantes chaqueños) y agentes estatales involucrados con la EIB, así como fuentes documentales oficiales y de las organizaciones indígenas.

947

**Palabras claves:** Educación Intercultural Bilingüe (EIB)- Migrantes internos indígenas-Relaciones Estado-Comunidad *qom* (toba)

## 1- Introducción

*(...) y también, ya cuando el aborigen despertó ¿Qué hizo?  
- Empezó a armar instituciones (Maestro idóneo de Lengua y Cultura *qom*, Escuela N° 1333 “Nueva Esperanza”, Barrio Toba Municipal)*

En las últimas décadas, los países latinoamericanos asisten a un creciente proceso de configuración de los pueblos indígenas como actores sociopolíticos (Corbetta, Rosas, 2015). El Convenio 169 *sobre pueblos indígenas y tribales* (OIT, 1989) y la adhesión por parte de los Estados de la región ha implicado el reconocimiento de sus derechos en las reformas constitucionales (Bronstein, 1998). Las transformaciones acerca del tratamiento de los pueblos indígenas se tradujeron en la oficialización de sus lenguas, la incorporación de la Educación Intercultural Bilingüe (EIB)<sup>1</sup> como política estatal, la incorporación del enfoque étnico en los censos, los mecanismos de participación y de interculturalidad previstos en las normativas y la incorporación de la propiedad colectiva de tierras. La actual relación entre el Estado y las comunidades de pueblos indígenas a escala nacional, provincial o local en nuestro país no es ajena a esas transformaciones. Sin embargo, las mismas siguen interrogando sobre la medida en que estos cambios modifican el pacto de gobernabilidad y los criterios decimonónicos del Estado nación: una misma cultura, una única lengua, una identidad nacional.

La presente ponencia, que surge con base en un estudio empírico, tiene como objetivo analizar las representaciones sociales, con foco en los cambios y las precepciones de los cambios, acerca del rol del Estado y la relación entre éste y las comunidades de pueblos indígenas, alrededor de la educación. El universo socio geográfico concreto de la investigación lo componen los territorios habitados con preeminencia de integrantes de la comunidad qom (toba) de la Ciudad de Rosario, Santa Fe, provenientes de la provincia del Chaco y que asisten a las escuelas de EIB, allí situadas.

Los distintos asentamientos indígenas con preeminencia qom, en esa ciudad, surgen a raíz de varios flujos migratorios provenientes de la provincia de Chaco. Los mismos se inician a partir de la década de los '50/'60 con picos de mayor significatividad en los años: 1968, 1987, 1992 y 1994 (Azcona, 2010:16) y se continúan hasta la actualidad.

Es importante señalar que la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe en la Provincia de Santa Fe se establece a través del Decreto 1719/05 que aprueba *Reglamento para la organización y funcionamiento de las escuelas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)*, un año antes que se reconociera la Modalidad al interior del Sistema Educativo Nacional, a través de la Ley Nro. 26.206/06. La mencionada provincia posee varios establecimientos educativos que reciben niñas y niños indígenas, a los que alcanza el citado *Reglamento*. No obstante, solo tres escuelas fueron reconocidas estrictamente bajo esa modalidad<sup>2</sup>. Dos ubicadas en la ciudad de Rosario, destinada a comunidades mayoritariamente qom y una más, en la localidad de Recreo, destinada a la comunidad mocoví que allí habita. Los establecimientos de EIB en Rosario que conforman el universo de estudio de este trabajo son: (i) Escuela 1333 “Nueva Esperanza”, en la actualidad ubicada en el Barrio Toba Municipal y (ii) Escuelas 1344 “Cacique Taigoyé”, localizada en la zona de Barrio Empalme Graneros. La primera de ella fue fundada en 1991 y la segunda en 1998.

La información se construyó a través de (i) entrevistas en profundidad (individuales o colectivas, según los casos) para actores indígenas y agentes estatales, (ii) de la observación directa de las escuelas y su contexto barrial, (iii) la revisión y análisis documental, para el caso de las normas municipales, provinciales y nacionales vigentes, así como material producido por las propias comunidades. Las unidades de indagación la componen fundamentalmente integrantes de la comunidad qom (madres, padres, docentes indígenas -en Rosario denominados *idóneos*<sup>3</sup>- referentes de organizaciones provinciales y nacionales) y agentes estatales involucrados con la EIB (docentes criollos<sup>4</sup>, directivos) así como fuentes documentales oficiales y de las organizaciones indígenas.

1 Cabe aclarar que la EIB es la política educativa destinada a comunidades de pueblos indígenas.

2 Las demás son reconocidas como “escuelas comunes con población aborígen”. Decreto 1719/05. Pcia. De Santa Fe.

3 Se llama así a los maestros indígenas sin formación pedagógica formal. Es decir, conocen el idioma y la cultura, pero no poseen carrera magisterial.

4 La denominación “criollo” es utilizado como sinónimo de “blanco” por los distintos actores escolares en las Escuelas de EIB de Rosario. Dada la asiduidad con que se lo menciona decidí incorporarlo a mi escritura.

El texto que aquí se presenta es parte de mi tesis doctoral<sup>5</sup> que se desarrolla a instancias del Proyecto PICT 2010-1179 denominado “Migrantes en espacios socioterritoriales de pobreza. Reproducción familiar, capital social y género (AMBA y Rosario inicio del siglo XXI)”<sup>6</sup>.

## 2.- Las representaciones acerca de la relación Estado y pueblos indígenas alrededor de la EIB

(...) nosotros no estamos haciendo política [partidaria], nosotros estamos creando nuestro derecho (Integrante del Consejo de Idioma y Cultura, Escuela N°1344 “Cacique Taigoyé”, Barrio Empalme Graneros).

Hay algo casi del orden poético en las representaciones que los actores tienen del Estado. Es que el Estado, en tanto experiencia vivida, por los grupos sociales, se lo puede asumir por momentos cerca, por momentos lejos, o bien marchando a la par. Además se lo puede percibir presente, ausente, o como el “Estado somos todos”, entendiéndolo -en este caso- como un ente indisoluble de la sociedad. Parte de esto, fue tema de análisis en un estudio regional (Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú, Rep. Dominicana) realizado hace algunos años sobre políticas educativas, pueblos indígenas y afrodescendientes (López, D’Alessandre, Corbetta, 2011). A instancias de la investigación citada se detectaron, por lo menos, dos fases del ciclo de vida de la política pública<sup>7</sup> que incidían fuertemente en la percepción de los actores indígenas respecto a su relación con el Estado. Por un lado, la *fase de formulación y decisión del programa de la política*. Por otro, la *fase de implementación de la política*.

949

La primera de las fases remite al momento del diseño de las normas en el ámbito legislativo donde el Estado se siente cercano, próximo. Es esta la instancia del debate con los representantes de los diferentes partidos políticos en las cámaras, es la instancia de las alianzas, posibilitando la formalización de las demandas y la protección de derechos (fundamentalmente a través de las nuevas constituciones, la adhesión a convenios internacionales, legislaciones en general). Así el reconocimiento étnico, vía legisladores indígenas en algunos casos, vía la participación del movimiento indígena en el debate en comisiones parlamentarias, o vía criollos que levantan las voces indígenas, logra la *virtuosidad* de la proximidad entre el Estado y la sociedad civil (Corbetta, 2009). En este momento se sienten parte del Estado.

Otra es la situación, en la *fase de implementación de la política*. Es esta la etapa que se inicia cuando los agentes del Estado, en las instancias del Ejecutivo, comienzan a planificar la política, a definir las acciones e implementarlas en terreno. Acá, la proximidad ganada por medio del debate legislativo y la aprobación de las normas se convierte en distancia respecto del ámbito Ejecutivo, porque lo acordado no se cumple (no se asigna presupuesto, no se asigna personal idóneo para la gestión de la unidad que se encargará de gestionar la política pública, falta de acuerdo con las comunidades de pueblos indígenas, falta de perspectiva étnica, etc). Así al momento de la (no) implementación, los actores perciben a menudo que los logros ganados en la normativa se pierden, o se retrocede.

5 El objetivo de la tesis está dirigido a identificar el contenido inicial y actual de las demandas indígenas en EIB y las respuestas surgidas desde el Estado, despejando coincidencias y distancias entre la comunidad indígena migrante y el Estado responsable de garantizarles la educación. La tesis despeja algunas hipótesis respecto a las discontinuidades de la EIB en la agenda pública.

6 El proyecto es dirigido por la Dra. Carolina Rosas.

7 En los análisis de políticas públicas se utiliza el concepto de “ciclo de vida” de la política. Una adaptación de Jones (1979) y de Mény y Thoening (1989) realizado por Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne (2008) identifica la secuencia del ciclo de vida de una política pública en cinco fases: (i) surgimiento de los problemas, (ii) inclusión en la agenda, (iii) formulación y decisión del programa de la política, (iv) implementación de la política y (v) evaluación de la política

Posteriormente, se inicia otro ciclo, o bien una nueva etapa, la de *reclamos y demandas* para que la norma se cumpla. En algunos casos, -como resulta de la sanción del Decreto 1719/05 que aprueba el mencionado *Reglamento para la organización y funcionamiento de las Escuelas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB)* en Santa Fe- la demanda para que el Estado a través del Ministerio de Educación cumpla la normativa, involucra una lucha que lleva 10 años.

Una vez que las normas se consiguen y se ponen en vigencia, la noción de Estado que surge de los testimonios -tanto en el estudio previo que cito, como en la investigación realizada a instancias de mi tesis- es más bien la de un complejo de burocracias donde las demandas no se escuchan, se pierden, “se cajonean”. De ese complejo de burocracias, algunos indígenas también forman parte, en su rol de empleados estatales; docentes idóneos, porteros, personal de mantenimiento, etc. Pero, aun así, perciben las condiciones de desigualdad en las que están dentro de ese Estado:

No es lo mismo ser Director, o docente criollo que ser maestro qom. Tienen sus cargos por la lucha nuestra, y resulta que tienen más beneficios que nosotros (...) Nosotros tenemos dos cargos de lengua y cultura qom y ellos tiene 12 secciones. (Maestra idónea, en Entrevista a integrantes de los Consejos de Idioma y Cultura, Escuela 1344 “Cacique Taigoyé” y Escuela 1333 “Nueva Esperanza”)

Desde lo discursivo, quienes son indígenas y empleados del Estado, describen situaciones donde ellos alternadamente “entran” y “salen” del Estado al que pertenecen. “Entran” cuando se definen como empleados estatales y “salen” cuando se definen en tanto integrantes del colectivo indígena. No obstante, una de esas imágenes tiende a prevalecer. Quienes conforman el Consejo de Idioma y Cultura (CIC)<sup>8</sup> de ambas escuelas, por ejemplo, y además son docentes idóneos tienen recurrentes referencias a una relación con el Estado, donde ellos se ven por momentos más “afuera” que “adentro”, porque como dice una docente idónea “somos empleados del Estado, pero nosotros somos indígenas”. El Estado, sin dudas, se asimila a lo criollo.

950

Por otra parte, el Estado desde los discursos de actores indígenas, tiende a visualizarse en sus niveles jurisdiccionales y se describen a menudo las relaciones con él, casi en una lógica de Estado amigo/enemigo. El Estado provincial en el área educativa tiende a ocupar el último lugar citado (cuando no asigna cargos, cuando no asigna presupuesto, no cumple con las obras de infraestructura escolar, cuando no capacita a docentes criollos e indígenas etc.). En cambio, el Estado municipal en sus emprendimientos de mesas de diálogo a instancia de la Secretaría de Cultura, se acerca más bien a la figura del Estado amigo. Lo mismo resulta del Estado nacional, cuando aparece articulando en beneficio de las comunidades o presionando al Estado provincial para que gestione, entregue información, o participe de iniciativas que se impulsan desde el ámbito nacional. No obstante, las posiciones pueden moverse según las coyunturas. Aun así el Estado provincial, ocupa en general el nivel de mayor enemistad del resto de los niveles jurisdiccionales.

Al asumir la definición de que el Estado resulta un sistema complejo, “con una mano derecha y una mano izquierda” (Bourdieu, 1999), los apoyos y tensiones se perciben, entre los actores indígenas, según los niveles y poderes del Estado. La mano derecha en Bourdieu, es representada por los *enarcas*, las *elites* del Ministerio de Economía, los bancos estatales o privados y los gabinetes ministeriales propios de estos sectores y la mano izquierda está representada, en cambio, por el conjunto de agentes ministeriales, o por los ministerios llamados dispendiosos (Araujo González, 1999). Es decir, las áreas sociales que recogen las huellas del Estado de Bienestar.

---

8 El CIC es un organismo interno de la comunidad qom creado al interior de las escuelas de EIB con el objetivo de garantizar la participación de las familias aborígenes en la formulación de los diseños curriculares y la incorporación de los conocimientos y habilidades de pedagogos indígenas”. Le cabe a este consejo la selección de los maestros idóneos de lengua y cultura y de los maestros artesanos.

Sin embargo, las comunidades de pueblos indígenas no tienen mayormente la experiencia del Estado de Bienestar, o social del que refiere Bourdieu, un Estado social que en el marco del neoliberalismo europeo se vuelve mínimo, o se retira de la vida de las personas. Ellos estuvieron más bien excluidos siempre, incorporados en forma parcial durante los gobiernos peronistas (Griva & Stroppa, 1973). En todo caso, y paradójicamente, en el marco de ese Estado Mínimo comienzan a ser reconocidos étnicamente. La mano izquierda, parece en todo caso alojarse en las instancias de diálogo en el gobierno local y las de diálogo e implementación de políticas, planes y programas del Estado Nacional, y a instancias del debate legislativo para el diseño de las normativas, tal como fue antes descripto. La mano derecha, en cambio parece alojarse en el gobierno provincial, que finalmente es de quien dependen las políticas públicas continuas y sus principales instancias de implementación presupuestaria para que se hagan efectivas las acciones en lo educativo, en el ámbito de salud, en la vivienda.

En tanto experiencia vivida, Guillermo O'Donnell (2010: 183-184) da cuenta de las múltiples caras del Estado, habla de su "carácter prismático", donde "las caras caleidoscópicas" del Estado "son parte de su realidad sociológicamente vivida". Son caras que además se muestran según las circunstancias de modos distintos, según las diversas clases, grupos e individuos. Esas caras múltiples del Estado, O'Donnell las reconstruye en base a las posibles posiciones que este asume, ante la sociedad según las circunstancias: *enfrente*, *encima*, *alrededor*, *adentro*. La metáfora que utiliza refiere "tanto a realidades como a espejismos, percepciones que pueden ser más o menos realistas, y más o menos compartidas o ignoradas; [y que] también indica la disputabilidad de las diversas y cambiantes posiciones desde las que aparece el estado". Pero veamos las distintas posiciones frente a la sociedad que el autor enuncia. Por ejemplo, el Estado tiende a aparecer *enfrente* de la sociedad, en tanto conjunto de burocracias. Aparece *encima* cuando los sujetos que interpela son aquellos a los que el Estado y el gobierno dirige sus esfuerzos tutelares, cuando actúa como filtro<sup>9</sup> se los percibe *alrededor*, y cuando el Estado es abordado como sistema legal, está *adentro* de la sociedad. En este caso, el *adentro* que menciona O'Donnell, es resultado de la mencionada *fase de formulación y decisión del programa de la política*, cuando justamente las normas reconocen derechos. Cuando se va a territorio, a menudo nos encontramos con que estas caras no actúan una por vez, sino más bien interactúan en tensión y en disputa frente a los campos problemáticos del mundo social.

No obstante, creo necesario plasmar mi adhesión a la noción de un Estado que refiere al conjunto de las instituciones del Estado democrático, asumiendo que su calidad democrática hace referencia a las relaciones de fuerzas sociales que le dan forma a la ciudadanía, al soberano. Tal como sostiene Homero Saltalamacchia, el soberano de los Estados democráticos lo constituyen los ciudadanos "en tanto depositarios legítimos del poder de autogestión, como parte de un sistema autopoietico complejo (...) [y que] en cada momento, ese Soberano<sup>10</sup> es el emergente, históricamente determinado, de complejas relaciones de fuerzas que se manifiestan en las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales" (Saltalamacchia, 2015: 6). El Estado así definido es una *relación* que se dirime en todas las esferas de la vida y no una entidad que domina *per se*, donde los sectores dominantes aparecen "como paladines de la sociedad civil y de la libertad" (Saltalamacchia, 2015:1) cada vez que restituyen un derecho.

---

9 La figura del Estado como filtro, remite a la cuarta dimensión en que O'Donnell, desagrega la definición de Estado. Así el Estado es un filtro que regula cuán abierto o cuán cerrado están los espacios y fronteras que median entre el exterior e interior de su territorio, mercado y población. Todo Estado intenta, según el autor, utilizar varios filtros en pos del bienestar de la población y sus actores económicos, no obstante existe una batería de situaciones con espacios más delimitados que otros, más controlados que otros, donde existen barreras específicas de acuerdo al grado de control que posea, lo cual responde al tipo de regulación que se desee establecer, la mayor o menor efectividad de las políticas en determinados campos responde al tipo de filtro que se utiliza. (Ver O'Donnell, 2010:79).

10 La mayúscula es del autor.

Así el juicio sobre la calidad de la democracia y antes de ello, sobre la existencia o no del Estado democrático, requiere de una caracterización sobre la forma en que los ciudadanos, en sus diferentes clases (por ingreso, por género, por étnia, etc.) se relacionan tanto en las instituciones de la sociedad civil para influir en la cosa pública, como en las instituciones de gobierno y las leyes para controlar la violación de los derechos ciudadanos (Saltalamacchia, 2015:24) Esto involucra, por su puesto, desde el diseño del corpus legal para la protección y defensa de los derechos, hasta los mecanismos de efectivización de esos mismos derechos, frente a situaciones de vulneración por parte de las burocracias del Estado, como por otros actores de la sociedad civil. Es decir, el Estado puede más bien configurar una sociedad más o menos organizada (en instituciones de gobierno o en organizaciones que participan de lo público), donde los ciudadanos constituyen/regulan sus relaciones entre sí y el grado o el modo en que las normativas permiten controlar las violaciones a los derechos, por acción del complejo burocrático gubernamental y/o corporativo, de intereses privados en general. Es el Estado en la sociedad y la sociedad en el Estado. No obstante, (y esto le suma una advertencia a la definición anterior) el Estado es monocultural en términos de la matriz que lo constituye, es decir responde a la matriz cultural de una ciudadanía blanca, o bien como sostiene Luis Tapia Mealla (2006: 26) “regímenes de ciudadanía monocultural en territorios más o menos multiculturales”, lo cual significa para el autor, un déficit, en los Estado de la región (Tapia Mealla, 2005).

Por ende, y pese a coincidir tanto con la definición de Estado de Saltalamacchia (2015) como sobre la inconveniencia teórica y política de separar la noción de Estado de la de Sociedad en los estados democráticos, estimo que -a los fines operativos o instrumentales- para dar cuenta de la relación que las comunidades de pueblos indígenas experimentan con el Estado, resulta útil esa separación si de lo que se trata es de observar -desde la percepción de los actores indígenas- el modo en que el Estado y la sociedad hegemónica (la ciudadanía blanca, urbana y perteneciente mayoritariamente a sectores acomodados) se relacionan con grupos subalternos (en este caso comunidades de pueblos indígenas). Y consecuentemente, observar el modo en que el Estado y la sociedad hegemónica, procesan las demandas de esos grupos subalternos.

Entendemos a los pueblos indígenas, como grupos subalternos o subalternizados, en la dirección y en el sentido en que Frantz Fanon (1974) definía a los negros, como los “últimos otros”, concepción que deviene de una escala jerárquica de clasificación y estructuración social heredera de la colonia y constitutiva de la colonialidad. Según Aníbal Quijano (2000:342) “La colonialidad es uno de los elementos constitutivos y específicos del patrón mundial de poder capitalista. Se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población (...) como piedra angular de dicho patrón de poder y opera en cada uno de los planes, ámbitos y dimensiones materiales y subjetivas, de la existencia social cotidiana y a escala societal”.

En esa escala jerárquica de clasificación y estructuración social los indígenas ocupan los últimos (sino el último) peldaños del sistema de estructuración social y más aún si en ellos se congregan o sintetizan las diferentes jerarquías que estructuran al sistema asimétrico de relaciones: la socioeconómica (entre los pobres, son los más pobres), la migrante (en el caso de estudio proceden de zonas rurales de Chaco y residen en Rosario, Santa Fe), la étnica/racial (son “indios” que no hablan bien o no hablan el lenguaje hegemónico, etc.), la territorial (habitan en asentamientos irregulares/villas miseria).

Es sabido que el discurso civilizatorio durante el siglo XIX tuvo como objetivo el blanqueamiento de la sociedad latinoamericana<sup>11</sup>. La situación de negación de lo indio a escala nacional, nos llevó

---

11 Catherine Walsh (2009), quién retoma a Quijano, sostiene que la raza es la categoría mental legitimadora de la estructura de relaciones de dominación del hecho colonial, y la que modeló a las sociedades modernas nacionales. Esto es, el uso de la de raza como criterio ordenador, que ligó estructuralmente a la división del trabajo, distribuye a la población en rangos, lugares y roles sociales.



a definir a una Argentina que “bajaba de los barcos” (Quijano, 2003). Previamente se había construido la dicotomía entre el civilizado y el bárbaro, un binomio de opuestos sustentado justamente en el uso de la raza “como sistema histórico de clasificación y estructuración social” (Walsh, 2009: 28). Lo que podríamos llamar la estigmatización sarmientina, configuró a la escuela como vehículo para construir hombres y mujeres civilizados. La escuela venía a formar ciudadanos y sólo se era ciudadano si se lograba desindianizarse al indio o desligarse de todo aquellos que sumía a los habitantes del país al plano de lo salvaje. (Corbetta, 2014; Corbetta, Ferrás, 2009).

### 3.- La relación entre el Estado y las comunidades de pueblos indígenas. Cambios y percepciones de los cambios

Los diferentes instrumentos internacionales han influido, sin lugar a dudas, en la adecuación de los países para el tratamiento o la gestión de lo indígena desde un enfoque de derechos. Pero no ha sido, sino el Convenio 169/89 el que se constituyó en el hito fundamental capaz de impulsar la redefinición de la relación del Estado para con este grupo específico. El respeto a las culturas, a las formas de vida e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas, y la consulta y participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan, son los dos postulados básicos desde donde el Estado debe operar para actuar conforme a las disposiciones del citado Convenio 169/89. Por ejemplo, en el tema de la tierra y el territorio, el citado ha sido clave para que muchos de los pueblos lograran efectivizar su derecho a los hábitats ancestrales<sup>12</sup>. El logro del Convenio como hito debe ser visto de forma procesual. Es el resultado de un largo camino de intervenciones y tensiones que involucraron al movimiento indígena de nuestra región, y a los organismos gubernamentales, en pos de que los Estados efectivicen las obligaciones que asumieron, a través de la ratificación o participación de los diferentes documentos, declaraciones, convenciones, cumbres y pactos para la protección y efectivización de los derechos de esos pueblos.

En uno de sus documentos, que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), titula “Órganos de consulta y participación” cita en su primera línea al Artículo 6 del Convenio N° 169/89, que establece: “(...) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Sigue diciendo: “En pos de establecer una *nueva relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas*<sup>13</sup>, otorgándole valor a la construcción de un proyecto común de convivencia, respeto y solidaridad en un marco igualitario, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, en el transcurso del año 2008, ha conformado el Consejo de Coordinación (CC), tal como lo establece la Ley N° 23.302 [sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes], consolidando los mecanismos de participación efectiva por parte de los pueblos indígenas”. La existencia de mecanismos de participación de este tipo son iniciativas que se vienen sucediendo como parte del establecimiento de esa “nueva relación”. Otro ejemplo de lo mencionado lo constituye el Anexo de la Resolución CFE 105/10, donde se expresa que durante los últimos años los distintos pueblos y comunidades indígenas han venido construyendo “una nueva relación con el Estado”. Esa *nueva relación* se ve reflejada según el mencionado documento, en el reconocimiento constitucional de sus derechos en 1994 (recuperación, defensa y conservación de sus territorios, economías familiares autosustentables, lenguas y culturas revitalizadas desde un contexto de interculturalidad, el desarrollo de una educación en clave de las comunidades).

12 En nuestro país las Leyes N° 26.160/06 de Emergencia en materia de posesión y propiedad de la tierra y N° 26.554 de prórroga de la primera, resultan las normativas con que se da comienzo en el tema tierras, al cumplimiento a la obligación establecida en el Convenio 169/89 de la OIT, ratificada mediante la Ley N° 24.071. El mencionado instrumento establece que los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

13 La itálica es mía

Sin embargo, a casi 30 años del Convenio 169 el cambio más enfático se ha dado en cuatro direcciones: 1) el plano discursivo -basta con ver las reiteradas referencias al Convenio como antecedente del corpus normativo en las instancias nacionales, provinciales, federales y locales, así como los planes, programas y proyectos que llegan a terreno dirigido a atender los derechos de los pueblos indígenas, 2) la implementación de instancias gubernamentales con participación de consejeros indígenas (a quienes se los suele denominar *referentes de las comunidades*), 3) la restitución (tímida) de tierras, 4) las escuelas comprendidas dentro de la modalidad de Educación Intercultural Bilingüe.

La literatura en la materia sostiene que las representaciones mentales acerca de la relación entre el Estado y las comunidades de pueblos indígenas se fueron modificando con el tiempo. Mi trabajo de campo arrojó datos también en este sentido, pero con ciertos matices, dependientes del tipo de actor consultado.

A los fines de presentar los resultados del análisis de las representaciones acerca del Estado y la relación entre este y los pueblos indígenas, he concentrado las respuestas de los actores en tres grandes grupos:

- (i) quienes son representantes (referentes) de pueblos indígenas en alguna de las instancias gubernamentales (incluimos aquí a los consejeros del Consejo de Pueblos Indígenas (CPI) y del Consejo Educativo Autónomo de Pueblos Indígenas (CEAPI), etc. además de maestros idóneos que conforman el Consejo de Idioma y Cultura de las escuelas (CIC) o bien que forman parte de organizaciones indígenas que interaccionan con el Estado,
- (ii) un grupo conformado por autoridades escolares, docentes criollos, docentes idóneos suplentes
- (iii) quienes son madres y padres de niños y niñas que asisten a las escuelas de EIB.

Entre quienes pertenecen al primer grupo hay una fuerte tendencia a señalar cambios que se enmarcan en lo normativo, pero también en otro tipo de acciones referidas a la constitución de mesas de diálogo y concertación, en el marco de las iniciativas que surgen del corpus normativo perteneciente a los distintos niveles institucionales. Es el caso de las referidas al gobierno nacional (CEAPI, el Consejo de Coordinación<sup>14</sup> y el CPI a instancias del INAI), al gobierno provincial (las iniciativas de conformación del CEAPI provincial), al gobierno local (Consejo de Coordinación Participación de Políticas Públicas Indígenas<sup>15</sup>, es de las de más reciente constitución, a instancias de la Dirección de Pueblos Originarios, dependiente de la Municipalidad de la Ciudad de Rosario<sup>16</sup>).

14 El Consejo de Coordinación está integrado por treinta representantes indígenas (1 representante por pueblo y por región) pertenecientes a 25 pueblos presentes en las regiones Noroeste, Litoral, Centro y Sur de nuestro país, catorce representantes de los Estados Provinciales adheridos a la Ley 23.302, y seis representantes del Estado Nacional (Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Trabajo, Ministerio del Interior, Ministerio de Economía, y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos). El Consejo está presidido por el Presidente del INAI – Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, según art. N° 5 inc. D del Decreto Reglamentario 155/89 Ley N° 23.302. Textual. Recuperado el 31 de marzo de 2015 desde: <http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Institucional/1.OrganosDeConsultayParticipacion.pdf>

15 El Consejo tiene como objetivo fundamental “profundizar la participación desde una perspectiva étnica e intercultural de las comunidades de los pueblos indígenas en las políticas públicas”.

16 A través de la Ordenanza N° 9.119/2013 se creó la Dirección de Pueblos Originarios, el objetivo de la misma es el de “promover la construcción de ciudadanía plena para las personas que se autodefinen como descendientes o integrantes de pueblos originarios y sus comunidades, atendiendo especialmente su cosmovisión y su riqueza étnica y cultura ancestral”. El mencionado Consejo de Coordinación y Participación de Políticas Públicas Indígenas forma parte

En este primer grupo, hay actores indígenas que operan desde alguna cercanía al Estado, producto de las obligaciones que en tanto referentes/representantes de la comunidad tienen. Ellos llegan a las oficinas estatales, hacen reuniones con responsables de áreas, establecen relaciones con los criollos que allí trabajan, obtienen recursos, fundamentalmente contactos, para resolver problemas concretos incluso de otros ámbitos de su vida. En este caso, si bien ellos observan que los avances en las normativas no se traducen en la plena implementación y efectivización de los derechos asumen que “ahora” al menos “el Estado nos convoca”, “somos sujetos de derechos” o bien, como decía un referente de OCASTAFE<sup>17</sup> y ETNOPO<sup>18</sup> “podemos llevar la demanda de las comunidades a nivel educación, salud, tierra y vivienda, eso antes ni lo soñábamos”. El *antes* en este entrevistado en particular remite al año 2010, cuando “en un hecho histórico” según relata en confidencia con otras fuentes documentales, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner, los recibe en la Casa Rosada (ENOTPO, s/f:5). En otros, refiere fundamentalmente al período previo del Convenio 169/89. Finalmente, están quienes definen el *antes* como la historia previa a la Reforma Constitucional. Debe considerarse que entre quienes conforman los Consejos a nivel provincial hay también cierta tendencia a ubicar el *antes* frente al hito de la organización interna, tal el caso de OCASTAFE.

Pese a lo expresado, también son conscientes de las limitaciones. Los obstáculos que surgen producto de la brecha entre las matrices culturales que operan entre ellos y los responsables de las áreas gubernamentales, les resultan cotidianas: “frente al Estado, sea Provincial, Municipal, local, o a nivel Nacional por ejemplo, no tenemos... no sabemos hacer la discusión más que nada”. Describen intrincadas situaciones donde se articulan instancias internivel (nacional, provincial, local) donde muchas veces no terminan de entender el contenido de la discusión, ni cuál es el organismo al que le corresponde ser ámbito de aplicación de la política: “Y entonces... ¿Quién hace qué? ¿A quién tenemos que ver?”

Al interior de este primer grupo no hay homogeneidad. El ejercicio de visitar instancias gubernamentales, por su rol, los iguala, pero hay desigualdad de condiciones en el acceso a los recursos (información, apoyo político, redes en general). Este grupo señala por ejemplo la importancia del acceso a las becas de estudio para estudiantes indígenas, como parte de las acciones que impactaron en el cambio de relación Estados y pueblos indígenas. Muy a menudo citan las normativas internacionales y hablan de sí mismos como “sujetos de derecho”. Entre los integrantes de este grupo se asume la importancia de demostrar “el orgullo de ser indígenas” y tienen probada la posibilidad de llegar a las instancias estatales, que por el contrario, las generaciones anteriores a ellos, no lograron. Poseen gastos de representación para asistir a las reuniones en distintos puntos del país y la posibilidad de articular con otros representantes de comunidades de pueblos indígenas. Esto los posiciona en situaciones diferentes respecto al resto de los grupos.

El segundo grupo reúne heterogéneamente a autoridades escolares, docentes criollos y docentes idóneos suplentes. A todos los iguala el hecho de permanecer absolutamente pesimistas frente al cambio normativo. Para ellos la ley existe, pero “no impacta en nada”, “es un cascarón”. Interpretan que la relación entre el Estado y los pueblos indígenas se circunscribe sólo a cambios normativos,

---

de esa Dirección e inició su funcionamiento a en diciembre del 2013 en reuniones mensuales. En el Consejo tienen representación “las secretarías General, de Cultura y Educación, Promoción Social, Salud Pública, Gobierno, Producción e Instituto de la Mujer; dos ediles del Concejo Municipal en representación paritaria, y los 35 referentes de comunidades de pueblos indígenas de la ciudad de Rosario como *Iasom*, *Nam Qom*, Tacuarita, Cariñito, Barrio Municipal, Villa Banana, La Boca, Luz y Esperanza, *Qom Lma na Ihua*, *Taky Ongoy*, *Dalaxagaic Yogoñi*, *Qao`uoqtè*, *Moqoit* y *Kolla*, entre las cuales se incluye la presencia de jóvenes”. Recuperado el 25 de marzo de 2015 desde la Web: [http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo\\_social/pueblos\\_originarios.jsp?nivel=DesarrolloSocial&ult=D\\_](http://www.rosario.gov.ar/sitio/desarrollo_social/pueblos_originarios.jsp?nivel=DesarrolloSocial&ult=D_) Según consta en la información disponible (conversación con el Director, la página Web y las entrevistas a miembros de este Consejo, la comunidad indígena de Rosario propuso la conformación de mesas temáticas, o comisiones relacionadas a cultura, salud, jóvenes, cooperativas, censo, tierra y vivienda, educación, iglesias, mujeres, seguridad y prensa.

17 Organización de Comunidades Aborígenes de Santa Fe

18 Encuentro Nacional de Organizaciones Territoriales de Pueblos Indígenas

y algunos otros esfuerzos puntuales y “a medias”, resultados de reiteradas demandas. La frase “ahí tenés la escuela, arregláte”, representa –en el decir de uno de los referentes qom- el rol Estado provincial y su compromiso frente al derecho educativo de niñas y niños indígenas. El cambio normativo, en este grupo, no es valorado como útil, porque no ha variado demasiado para resolver el día a día. En general los docentes criollos entrevistados sostienen que a las comunidades indígenas se las sigue negando, olvidando, y lo que se hace “se hace sólo para compensar culpas”. Este grupo sostiene que no se escuchan las demandas actuales referidas a educación y que lo mayor que se ha hecho fue al inicio, cuando se crea la primera de las escuelas. Como sostiene un maestro criollo “la situación sigue siendo de inferioridad”. Los relatos son de resultado muy crítico y es coincidente con quienes tramitan en terreno la política de EIB. Son los que tienen el quehacer de educar, representan al Estado en lo micro, y quienes simultáneamente, tienden a verse más “afuera”, que adentro.

El tercer grupo reúne a padres y madres de niños y niñas que asisten a la EIB. Todos son en general receptores de algunas de las políticas sociales de inclusión social de algunas de las instancias jurisdiccionales. En los casos en que se pudo profundizar, los entrevistados entienden que los apoyos económicos los perciben más por pobres que por indígenas<sup>19</sup>. Esta percepción ha sido bastante generalizada, a excepción de los padres y madres que en algún momento fueron docentes idóneos de las escuelas de EIB. En esos casos por ejemplo, la política de derechos a becas para pueblos indígenas se conoce, y muchos de ellos accedieron a las mismas. Lo mismo sucede con aquellas políticas específicas que están destinadas al colectivo indígena para estudios superiores<sup>20</sup>. Independientemente de otros roles, entre los padres y madres prima la sensación de insatisfacción respecto a la escuela a la que asisten sus hijos y el Estado se ve *encima*, como un conjunto de burocracia que (no) gestiona, no hace:

El aprendizaje de la escuela es muy pobre. No enseñan nada, ésa es la verdad. No enseñan nada. Es muy pobre. ¿cuántas veces nosotros hablamos con la dirección de la escuela? Hasta fuimos al Ministerio nosotros, a hablar de esto. Fuimos a hablarle al Ministerio y mandaron otra directora. (...): ¿Me entendés? Después, ¿qué pasa? Viene la directora, viene con las pilas; después como que se...

M: Se cansó. Se le agotaron las pilas.

J: ¿Me entendés? Y queda ahí... Y cada vez cuando nosotros vamos al Ministerio; capaz que la sacan a la directora y nos mandan otra. Y así va yendo. Pero siempre... nosotros planteamos el tema este de educación, cómo tiene que ser. Pero nunca se hizo. Nunca. (Padre qom y madre criolla, Barrio Toba Municipal)

Por otra parte, las políticas continuas del Estado que van más allá de las escuelas de EIB, es decir; el centro de salud, el hospital público, las comisarias son a menudo descriptas como instancias de violencia institucional, de destrato, donde se sienten mal atendidos e incluso rechazados. Comparativamente, la existencia de las escuelas de EIB, y el sólo acceso a ella da cuenta de un avance

19 El Ministerio de Educación de la Nación en forma coordinada con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) del Ministerio de Desarrollo Social otorga becas para alumnos de pueblos originarios con el objetivo de reducir los niveles de abandono y repitencia, y facilitar el ingreso, la permanencia y la promoción de los estudiantes en situación de vulnerabilidad socioeducativa. Los requisitos para ser sujeto de derecho a estas becas es ser adolescente, joven o adultos pertenecientes a pueblos indígenas, de nacionalidad argentina, que sean alumnos regulares de 7º, 8º o 9º año de la ex EGB3 o su actual equivalente según la jurisdicción, o de cualquiera de los años de la Secundaria en instituciones educativas públicas de gestión estatal o privada de todo el país, tanto de zonas urbanas como rurales. <http://portal.educacion.gov.ar/secundaria/uncategorized/becas-para-alumnos-de-pueblos-originarios/>

20 Nos referimos a la Beca Integral del Programa Intercultural para Estudiantes de Pueblos Originarios, destinados a ingresantes a Universidad Nacional de Rosario y/o al Programa. Se puede ver la actual convocatoria en la Web: <http://www.fceia.unr.edu.ar/estudiantil/index.php/becas/744-convocatoria-2015-a-la-beca-integral-del-programa-intercultural-para-estudiantes-de-pueblos-originarios>. También puede visitarse el siguiente link: <http://www.unr.edu.ar/noticia/7035/becas-pueblos-originarios>

en la relación entre el Estado y los pueblos indígenas, sin embargo, la calidad educativa y una política que no cumple con la normativa local (Decreto 1719/2005) cuestiona al Estado en tanto garante del derecho a la educación del que los pueblos indígenas son sujetos. Entre los ciudadanos que conforman los tres grupos, digamos que en este se encuentran los ciudadanos de *mayor* baja intensidad (O'Donnell, 1997). Es desde este grupo, que la investigación me situó en el terreno del sufrimiento social, que tan bien describía Pierre Bourdieu y su equipo, en la obra *La Miseria del Mundo*; en ocasión de entrevistar a muchas personas que percibían la desigualdad del mundo social, en forma de dramas personales.

En síntesis, una lectura general sobre los tres agrupamientos muestra que en general la situación de mejora se expresa en los avances normativos que son conocidas por referentes indígenas (pertenecientes al primer grupo), por los cuerpos docentes (del segundo grupo), pero escasamente conocidas por las familias de la comunidad que no están contempladas en ninguno de los dos grupos anteriores. Por otra parte, dentro del primer grupo, y en parte entre los docentes idóneos (suplentes) incluidos en el segundo grupo existe una cierta actitud definida como “orgullo indígena”. Lo cual también entiendo ha sido ganada en ese proceso de relación con el Estado. Existe un argumento reiterado entre los referentes, donde antes, más que ahora, la identidad indígena se ocultaba para no ser víctima de mayor discriminación. Entre quienes conforman el tercer grupo, en cambio, ese “orgullo indígena” tiende a disolverse y el relato es, más bien, el del sufrimiento social.

## Bibliografía

- ARAUJO GONZÁLEZ, J. (1999). Reseña “Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal” de Pierre Bourdieu. *Sociológica*, 14(40) 227-235. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=305026649004>
- AZCONA, M.S (2010) “Procesos transaccionales desarrollo autogestivo en salud y atención bucal entre los grupos (qom) tobas asentados en Los Pumitas (Rosario), Argentina. *Papeles de Trabajo N°20* – Diciembre 2010 - Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural. **Universidad Nacional de Rosario, Facultad de Humanidades y Artes.**
- BRONSTEIN, A (1998) *Pueblos indígenas hacia el reconocimiento de la identidad y los derechos de los pueblos indígenas en América Latina*, OIT, S. J. Costa Rica.
- BOURDIEU, P. (2012). “Las dos caras del Estado”. En *Le Monde Diplomatique*, n° 151, Enero de 2012. Texto inédito extractado de los cursos sobre el Estado que dictó en el Collège de Francia entre 1989 y 1992. Recuperado de <http://laciudad-futura.blogspot.com.ar/2012/01/las-dos-caras-del-estado-un-texto.html#sthash.eJoYxqqU.dpuf>
- ----- (dir.)(2007). “La dimisión del Estado en la Miseria del Mundo”, 1ª. Ed. Reimp. En *la miseria del Mundo*, (pp. 161-166). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- ----- (1999). *Contrafuegos. Reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Anagrama: Barcelona.
- CORBETTA, S. Rosas, C (2015) “El hábitat de los niños, niñas y jóvenes indígenas migrantes en Rosario, Pcia. de Santa Fe”. XIII Jornadas Argentinas de Estudios de Población, Salta, 16-18 de septiembre de 2015.
- CORBETTA, S. (2014). Kusch y un “Pensar América” seducido por la barbarie. En Graciela Ferrás (compiladora) *Civilización y Barbarie. Pensamiento e identidad en el horizonte latinoamericano*. Báez Ediciones. Buenos Aires: Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - Departamento de Publicaciones. Universidad Nacional de Córdoba (pp.230). 2012/2013. Para edición.
- -----(2012). “De cómo el Estado y la escuela procesan la diversidad y los sujetos expresan sus diferencias”. En N. López, (2012). *Equidad educativa y diversidad cultural en América Latina*. Bs. As: IPE-UNESCO.
- -----(2011). Las demandas de los pueblos indígenas al Estado en el contexto de los conflictos socioambientales regionales, *VII Jornadas de Sociología 2012*, Universidad Nacional de General Sarmiento, Polvorines, Pcia. Bs. As. Argentina, del 24 al 25 de Abril de 2012.
- CORBETTA, Silvina, FERRÁS Graciela, (2009) “**Naturaleza ‘excesiva’ y Desierto ‘habitado’. Civilización y Barbarie en la construcción del Estado Nacional argentino**. IX CONGRESO NACIONAL DE CIENCIA POLÍTICA. “Centros y

periferias: equilibrios y asimetrías en las relaciones de poder”. Ciudad de Santa Fe, 19 al 22 de agosto de 2009.

- FANON, F. (1994). *Los condenados de la tierra*. Buenos Aires : Fondo de Cultura Económica.
- GRIPA, E, Stroppa, M (1983) *Yo, Montiel Romero, de raza toba. Historia de vida de un indio toba del chaco argentino*, México: Editorial Mar de Cortéz.
- LÓPEZ, N. D' Alessandre, V., Corbetta, S., (2011). “La educación de los pueblos indígenas y afrodescendientes en América Latina”. En *SITEAL*. Buenos Aires: II-PE-UNESCO.
- OSZLAK, O, O'Donnell G. (1981). “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia Una Estrategia De Investigación, CEDES. CLACSO. Vol. 4, Bs.As.
- O'DONNELL, G (2010) *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*. Buenos Aires: Prometeo.
- ----- (1997). *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre Autoritarismo y Democratización*. Buenos Aires, Paidós.----- (1993). “Acerca del Estado, la Democratización y Algunos Problemas Conceptuales. Una Perspectiva Latinoamericana con Referencias a Países Poscomunistas.” *Desarrollo Económico* 33(130): 163-184.
- QUIJADA, M, (2003) “¿Hijos de los barcos’ o diversidad invisibilizada...?”, Vol. 53, N°. 2, pp. 469-510, *Historia mexicana*, El Colegio de México, México.
- QUIJANO, A. (2000). “Colonialidad del Poder, Eurocentrismo y América Latina”. En: Edgardo Lander (ed) *La Colonialidad del Saber. Eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- ROSAS, C. (2010). “Primeras y “segundas” generaciones de migrantes internos e internacionales. La configuración de sus afincamientos en territorios de pobreza urbana.” Proyecto de investigación ANPCyT/FONCyT - PICT 2010 – N° 1179.
- SALTALAMACHIA (2015) “Estado/sociedad. Una anacrónica regresiva”. En *Revista Estudios Sociales del Estado* - volumen 1, número 1, primer semestre de 2015
- SUBIRATS, J. Knoepfel, P, Larrue, C y Varonne, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*, Vol. I y II. Barcelona: Ariel.
- TAPIA MEALLA, L. (2008). *Política salvaje*. Muela del Diablo. Comunas, CLACSO Coediciones, La Paz: CLACSO.
- WALSH, C. (2009). *Interculturalidad, estado, sociedad. Luchas (de) coloniales de nuestra época*. Universidad Andina Simón Bolívar. Quito: Ediciones Abya Ayala.

### **Instrumentos internacionales**

Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU, 2007)

Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales (OIT, 1989)

Convención de los Derechos del Niño (ONU, 1990)

### **Normativa nacional**

Ley 23.849/90, de adhesión a la CDN/89

Ley 24.071/2004, de adhesión al Convenio 169/89.

Constitución Nacional (1994)

### **Normativa de la Provincia de Santa Fe**

Decreto 1719/05 - Reglamento para la Organización y Funcionamiento de las Escuelas de Educación Intercultural Bilingüe (EIB) dependientes de la Dirección Provincial de Educación Inicial, Primaria, Especial y Física de la Subsecretaría de Educación del Ministerio de Educación.



# Estudio comparativo de los saberes y prácticas en las acciones legales de los afectados por agrotóxicos. Un avance sobre el caso La Leonesa y Las Palmas - Chaco, 2002-2012/4

Yamila Ferreyra

Doctoranda y becaria SeCyT – IIFAP – UNC, Seminario en Justicia Ambiental  
yam.ferreyra@gmail.com

Eje: Estado, política y democracia

## Resumen

El presente trabajo constituye un avance del desarrollo de la tesis doctoral en Administración y Política Pública del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública de la Universidad Nacional de Córdoba (IIFAP-UNC). El monocultivo intensivo, mecanizado y dependiente de agrotóxicos y fertilizantes químicos y el uso indebido de los mismos afecta a las diferentes poblaciones de Argentina que colindan con las producciones agropecuarias, constituyendo un problema de salud pública que ha llegado al sistema de administración de justicia. El proyecto tiene como objetivo comparar dos casos judiciales en las provincias donde esto aconteció, Córdoba y Chaco. En un primer momento, se priorizará la presentación del trabajo en curso realizada hasta el momento del caso La Leonesa y Las Palmas. Como clave se señala que el mismo constituyó un proceso de amparo, medidas cautelares y denuncia penal paralelos y que en las sucesivas instancias que participaron, llegaron hasta la Corte Suprema de Justicia de la Nación. Se analizará el caso a partir de los desarrollos teóricos que enmarcan la investigación, especialmente vinculados a la administración de justicia y, específicamente, a las prácticas de los operadores y otros profesionales y ciudadanos en este campo. Se trabajará desde los aportes de Bourdieu y Honneth. Metodológicamente el trabajo se sostiene a partir del análisis de documentos y entrevistas a informantes claves partícipes en los procesos analizados en ambas provincias.

961

## Introducción

En Argentina, la expansión de la frontera agropecuaria, los monocultivos de soja transgénica y la producción arroceras entre otros cultivos, constituyen procesos actuales con fuerte impacto sobre la vida de la ciudadanía tanto urbana como rural y el ejercicio de sus derechos a la salud y el ambiente sano. Esto se debe a la contaminación que produce el paquete tecnológico ya que utiliza grandes dosis de agroquímicos en la producción<sup>1</sup>. Las consecuencias sanitarias y ambientales de este uso se relacionan con al menos tres grandes problemas: la intoxicación en seres humanos, la contaminación del suelo y el agua y los desechos de los envases vacíos y remanentes en tanto la capacidad de producir daño depende de la estructura química del agroquímico que determina una toxicidad específica, además de las condiciones de uso, en relación particularmente a la exposición (Souza Casadinho, 2013). El artículo 41 de nuestra Constitución Nacional afirma que “todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano”, que “el daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer según lo establezca la ley” y que “las autoridades proveerán a la protección de este derecho”. Asimismo, la Ley General de Ambiente (25.675) en su artículo 4°

1 Para contextualizar el modelo agropecuario y el uso de agroquímicos y su afectación a la salud de las poblaciones colindantes como a los trabajadores de la misma, presentamos algunos datos de la producción de granos a nivel nacional: la soja por ejemplo tiene una producción de 18.300.000 hectáreas (datos de 2010, PEA 2020) del cual el 75% se industrializa y exporta, constituyendo un 28% del total de las exportaciones del país (MECON 2010). El paquete tecnológico consume unos 300 millones de litros/kilos de agroquímicos, afectando gravemente la salud de la población. Según información de Red Universitaria de Ambiente y Salud, en las localidades sojeras, más del 30% de la población fallece por cáncer, mientras que en todo el país ese porcentaje es menor a 20%.

instituye el principio precautorio en el cual establece que “cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”. Desde los principios rectores del derecho ambiental, nuestra indagación acerca del reconocimiento y garantía de derechos en casos de contaminación por agroquímicos, y el funcionamiento de las instituciones públicas es a partir de las concretas luchas de los afectados por este problema público.

En nuestro país, el sistema de salud, en relación a la contaminación por agrotóxicos, cuenta a con un sistema de monitoreo sobre intoxicaciones, el Sistema Nacional de Vigilancia de la Salud (SINAVE) en la Dirección de Epidemiología del Ministerio de Salud de la Nación, en el cual las intoxicaciones por pesticidas son de notificación obligatoria para los médicos. Desde el año 1996 se crea el Sistema de Vigilancia Epidemiológica para la Prevención de las Intoxicaciones por Plaguicidas través de Centros de Información, Asesoramiento, Asistencia y Laboratorios. Asimismo, a partir del caso testigo Ituzaingó Anexo, en 2009 la Presidencia y el Ministerio de Salud de la Nación crean la Comisión Nacional Investigadora sobre Agroquímicos (CNIA) a través del determinada por el SENASA, que es su autoridad de aplicación<sup>2</sup>.

En Chaco existen denuncias por el uso de agroquímicos en distintas localidades como Gancedo, Napenay, Santa Sylvina, Tres Isletas, Avia Terai, Colonia Elisa, Campo Largo. En el caso de Las Palmas y La Leonesa, objeto de este trabajo, un grupo de vecinos acompañados por la Red de Salud Popular Ramón Carrillo se movilizó por el número de niños con malformaciones y abortos que afectaban la zona. En el período 1997-2008 el número de nacidos con malformaciones aumentó en un 400 por ciento<sup>3</sup>. Aunque presentaron judicialmente una denuncia penal, un recurso de amparo y una medida cautelar, fue esta última la que resolvió de modo innovativo en 2010 -luego confirmada en 2014 por el amparo-, logrando modificar las distancias entre las poblaciones y las arroceras junto a otras medidas como diferentes exigencias a los municipios y a la empresa arrocera responsable de la contaminación.

En este contexto, en el año 2009, a partir de denuncias recibidas por ambas poblaciones lindantes a las arroceras, la Comisión Nacional de Investigación en Agroquímicos (CNIA)<sup>4</sup> recomendó extremar medidas precautorias de la calidad de los cursos de agua y mantener un sistema de vigilancia y evaluación epidemiológica.

Las luchas contra los agrotóxicos develan las dificultades del funcionamiento de las instituciones en diversos órdenes. En lo local, los municipios no regulan el uso masivo de estos productos por desconocer su peligrosidad y/o por no contar con entes comunales con capacidad técnica para hacerlo. A nivel provincial el Poder Ejecutivo tiene como autoridad de aplicación de la regulación al Ministerio de Agricultura o de Ambiente, que en el caso de Chaco pasó a denominarse desde

2 Para el SENASA, siguiendo los parámetros de la Organización Mundial para la Salud (OMS), existen cinco clases toxicológicas: Ia Extremadamente peligrosos, Ib Muy peligrosos, II moderadamente peligrosos, III ligeramente peligrosos y IV normalmente no producen peligro.

3 Información del Servicio de Neonatología del Hospital Perrando de Resistencia, Chaco.

4 A partir de la denuncia recibida el 23-02-2009 en la CNIA, el “principal objetivo fue contactar con los denunciantes para ampliar la información disponible en la denuncia, visitar las personas y lugares afectados como forma de reconocer el problema y valorar las necesidades comunitarias de cara a futuras intervenciones por parte de la Comisión Nacional de Investigación en Agroquímicos”. La legislación nacional que interviene en el caso, según el informe: Ley N° 19.587/72 de Higiene y Seguridad en el trabajo y sus normas reglamentarias; Ley N° 24.557/95 de Riesgos del Trabajo; Ley N° 22.248/80 del Trabajador Agrario y su Decreto Reglamentario 617/97 Reglamento de Higiene y Seguridad Agrario; Ley N° 22.421: Protección y conservación de la fauna silvestre; Ley N° 22.428: Fomento a la conservación de los suelos; Ley N° 23.879: Evaluación ambiental de obras hidráulicas; Ley N° 24.051: Gestión de residuos peligrosos; Ley N° 25.080: Promoción de inversiones forestales; Ley N° 25.612: Gestión de residuos de actividades industriales y de servicios; Ley N° 25.675: Ley General del Ambiente; Ley N° 25.688: Gestión ambiental de aguas; Ley N° 25.831: Libre acceso a la información pública ambiental; Ley N° 26.331: Protección Ambiental de los Bosques Nativos. Leyes aprobatorias de convenios internacionales: Ley N° 23.919, aprueba la Convención sobre los Humedales; Ley N° 24.375, aprueba el Convenio sobre Diversidad Biológica; Ley N° 25.841, aprueba el Acuerdo Marco sobre Medioambiente del MERCOSUR Para acceder al informe: <<http://nagaldevida.blogspot.com.ar/2010/01/ernesto-de-titto-y-mirta-ryczel.html>>

2009 como “Producción y Ambiente” y actualmente está a cargo del Ministerio de Planificación y Ambiente. El sistema de control está basado en la contratación de un ingeniero agrónomo por parte del productor, técnico que se hace cargo de la receta fitosanitaria y el control de la fumigación, pasando a ser el responsable de la aplicación. En el caso del Poder Judicial, no hay un foro específico o fiscalía que trate los temas de contaminación, a excepción de la UFIMA<sup>5</sup>, que es de instancia federal. Sin embargo, a nivel provincial, los fiscales no tienen un procedimiento de actuación definido respecto a los casos de contaminación, además de que el acceso a la justicia de los afectados es errático. Un documento que da referencias de varias provincias, el producido por la Campaña Paren de Fumigar<sup>6</sup>, informa sobre el daño masivo a las personas: “El informe refiere al daño irreparable que producen los agrotóxicos: enfermedades de carácter terminal y muertes que ha ocasionado y una biodiversidad devastada. Se trata del efecto letal de un tipo de agricultura que merece el apelativo de agrogenocidio(...)”. Además del daño masivo a las personas, hace referencia al incumplimiento de leyes que regulan el uso de tóxicos en la agricultura, tanto a nivel provincial como nacional, además de denunciar una “extrema” ausencia de la Justicia. A nivel nacional no existe una ley nacional específica de agroquímicos, sin embargo se aplica la Ley Nacional N° 24051/91 que regula la gestión de residuos peligrosos.

A nivel provincial la mayoría de las provincias argentinas han regulado su aplicación. En el caso de Chaco, los agroquímicos se regularon hasta 2012 por ley N° 3378 del año 1988, reglamentada por decreto 454/89<sup>7</sup> y 2220/96, que legislaba sobre el expendio, aplicación, transporte y almacenamiento, fraccionamiento, distribución y cualquier otra aplicación con biocidas en los ámbitos rurales o urbanos. Luego esta regulación fue actualizada por la Ley de Biocidas N°7032/12 a partir de un envío del Ejecutivo provincial como respuesta a los pasivos ambientales y las causas judiciales (27/06/12 Agromeat). Esta nueva ley tuvo un debate público importante, paralelo al proceso del caso de La Leonesa – Las Palmas, con tratamiento en las Comisiones de Agricultura, Salud y Recursos Naturales del Poder Legislativo chaqueño. Luego se reglamentó (decreto 2428/12/) pero sin contemplar las audiencias públicas del proceso de debate, y finalmente fue reformada (decreto reglamentario 1567/13) disminuyendo las distancias de fumigación, constituye así, un caso de regresión normativa. Es pertinente indicar que se eliminaron además las prohibiciones a productos de banda roja, que son de alta toxicidad como el 2,4-D y el nonilfenol.

La proliferación de problemas ambientales, sociales, sanitarios y de servicios y la movilización ciudadana en defensa de los derechos y el ambiente, la percepción de una cantidad de enfermedades por parte de los vecinos, el acompañamiento a los mismos por parte de organizaciones de derechos humanos, de médicos y otros profesionales, permitieron asociar las mismas a cuestiones de contaminación. Los afectados por la problemáticas interpelan a las instituciones responsables de la Administración de Justicia, iniciando acciones judiciales. Asimismo, desde la ciudadanía se elaboran ordenanzas para lograr zonas de resguardo con límites en el uso de los agroquímicos, así como también se han promovido reformas de ordenanzas o propuestas de reforma de leyes. También se realizan censos epidemiológicos, se crean comisiones de investigación y se elaboran informes que conforman desde la labor de una estructura de sostén (Epp, 2013) desde la acción colectiva judicial organizada, en procesos en los que se juridifican los problemas ambientales y tematizan de esta manera el espacio público interpelando a la institucionalidad existente en los propios contextos donde tienen lugar las denuncias penales y los recursos de amparo o cautelares respectivas.

Para el trabajo de tesis doctoral nuestro foco está puesto en la Administración de Justicia a través del análisis de dos casos paradigmáticos, uno, en la provincia de Córdoba (Ituzaingó Anexo) que llegó a juicio a través de una denuncia penal con la actuación de un fiscal del Ministerio Público Fiscal y otro en Chaco (La Leonesa-Las Palmas), que lo hizo a través de una medida cautelar y

5 Es la Unidad Fiscal de Investigaciones en Materia Ambiental de la Procuración General de la Nación, creada en 2009 <http://www.mpf.gob.ar/ufima/>.

6 Para acceder al informe: <http://www.grr.org.ar/trabajos/Plaguicidas%20en%20la%20Argentina.pdf>

7 El art. 15 establecía que no se podían aplicar productos herbicidas o plaguicidas si la velocidad del viento excedía los 8-10 km.por hora (inciso a) y la no utilización de de esteres volátiles del 2,4D y/o herbicidas similares si la distancia fuera inferior a 4kms.(inciso b). El art. 16 establecía que las empresas agro-aéreas no pueden operar con tanques llenos de agroquímicos a una distancia menos de 1000 metros de centros poblados, no pudiendo sobrevolarlos aún después de haber agotado su carga.

amparo<sup>8</sup> a través de la actuación de jueces del Poder Judicial. En este trabajo presentamos avances de este último. A continuación desarrollamos brevemente los aportes teóricos de nuestra investigación.

## 1. Marco Teórico y Metodológico

Nuestro contexto de investigación se conforma tanto de las discusiones teóricas como prácticas en torno a la actualización del estado democrático de derecho como proyecto de una institucionalidad basada en la soberanía popular y los derechos individuales y colectivos y los intereses difusos. No sólo académicos, funcionarios y técnicos se encuentran inmersos en él, sino un espacio público ciudadano que crece en redes públicas estatales y no-estatales desde las que defiende la vida, la salud y el ambiente. Entendemos este espacio público desde los aportes habermasianos y la relectura de Nancy Fraser, como terreno de deliberación discursiva donde se producen y circulan una pluralidad de discursos de una diversidad de públicos que tematizan asuntos comunes, haciendo nacer en ello la esfera pública (Habermas, 1998, 1999; Fraser, 1993, 2008).

La problematización de situaciones de injusticia y vulneración de derechos en situaciones de contaminación ambiental por parte de los afectados y de la red de actores con estos comprometidos, la invocación del reconocimiento oficial estatal de dichas situaciones configura dichas situaciones como problemas públicos. (Cefai, 2012; Gusfield, 2014; Naishtat, 2005). Asimismo, desde nuestra comprensión de la Justicia Ambiental, entendemos que los flujos comunicativos que conforman una democracia deliberativa, y que avanzan en la construcción de una estructura política defensiva del ambiente y los derechos, deben encontrar su materialización en el lenguaje del derecho en tanto medio de resolución de conflictos y por lo tanto de integración social de una sociedad compleja (Carrizo, 2012).

Nuestro interés en la acción de los operadores jurídicos<sup>9</sup>, otros profesionales y ciudadanos afectados actuantes en cuestiones ambientales a través de los casos de estudio, se fundamenta en tanto son ejemplos paradigmáticos de la Administración de Justicia provincial en donde la institucionalidad funcionó garantizando los derechos a la vida y el ambiente sano a favor de los afectados por agrotóxicos, aún sin tener fueros especiales, ni procedimientos y criterios instituidos formalmente en lo que refiere el nuevo paradigma del derecho ambiental y la nueva cultura jurídica (Cafferatta, 2003; Balbo, 2009). El objetivo de la tesis doctoral es identificar, comparar, caracterizar y comprender los marcos institucionales y las prácticas de los actores participantes a través del estudio de dos procesos judiciales como casos testigo de contaminación por agrotóxicos en el período 2002 – 2012 como condiciones de posibilidad para hacer frente al problema público en tanto contribuyeron en la construcción de un sentido de justicia para con los afectados.

Nuestra posición teórica, metodológica y epistemológica sostiene a la investigación como una práctica de cooperación social para la resolución de los problemas públicos (Pitkin, 1984; Naishtat, 2005). Desde la perspectiva pragmatista está en el centro de análisis la acción, el quién de la misma, los compromisos prácticos asumidos (individuales y públicos) y la responsabilidad en la producción y reproducción de un orden simbólico (Naishtat, 2005). El carácter performativo del lenguaje y la práctica interpretativa en la reconstrucción del sentido (Pitkin, 1984; Ricouer, 2010) como tarea del cientista social tiene como objeto de estudio la acciones de los actores sociales que interpretan su sociedad, la reproducen o innovan. Desde este lugar, la práctica investigativa cualitativa (Vasilachis, 1992) es eminentemente *situada*, en tanto el estudio de los casos (Stake, 2005; Cooler, 2000; Yin, 2009) y su comparación nos permite reconstruir las particularidades de la experiencia.

Nuestro foco de análisis es la Administración de Justicia, en tanto el derecho se constituye por prácticas que disputan el sentido de justicia de cada uno de los casos en estudio. Vamos a pensar las prácticas jurídicas en los procesos en estudio doblemente: por un lado, como luchas por el sen-

8 Otros fallos sobre agroquímicos a través de recursos de amparo son los siguientes: Fallo San Jorge, Fallo Horne, Silvia Renée., Fallo Chañar Bonito S.A., Fallo Mendoza.

9 Entendemos a los operadores jurídicos son funcionarios tales como fiscales de instrucción y de cámara, secretarios de fiscales, jueces, defensores públicos, además de los abogados de parte.

tido que en sus prácticas discursivas dan cuenta de diversas estrategias (saberes, conocimientos, procedimientos) que compiten y se orientan a construir la verdad, y en consecuencia, la decisión sobre el mismo. Por el otro, el sentido de la lucha del proceso judicial y la decisión final, invoca y garantiza los derechos individuales e intereses difusos como nuevos marcos de reconocimiento de los afectados por agrotóxicos en la actualización de las instituciones democráticas.

Presentamos los principales aportes teóricos para pensar las prácticas jurídicas desde el constructivismo estructuralista, la teoría crítica y la fenomenología. Luego, presentaremos los avances sobre a la reconstrucción del caso de Chaco, a partir de la consulta de documentos judiciales, de prensa y entrevistas.

## **2. Aportes teóricos para pensar el derecho / las prácticas en una resolución democrática de los conflictos ambientales**

### **2. 1. El plano de la estrategia**

La noción de campo jurídico de Bourdieu nos sirve para pensar en este primer momento el caso judicial en estudio como un espacio en el cual encontramos relaciones de fuerza que estructuran y sostienen diversos conflictos en competencia de los operadores jurídicos y otros actores. Sin embargo, para este autor, hay una exclusión permanente de quiénes están habilitados o no a participar del campo, en tanto se dominen las estrategias de acumulación de capital, que es el manejo del formalismo, método propio y neutral para dar solución a los conflictos aplicando principios universales y justificar la decisión jurídica.

El formalismo del derecho es la estrategia de acumulación de capital simbólico a través del cual se da solución jurídica, racional y neutral como efecto, en tanto hay un uso instrumental del lenguaje a partir de una capacidad técnica y lingüística para producir esa forma legítima y oficial, que a su vez es performativa en tanto productora de efectos. En este sentido, los actos de institución que se producen por la práctica jurídica son signos de riqueza destinados a ser valorados, apreciados y son signos de autoridad, para ser creídos y obedecidos (Bourdieu, 2001b). Es por ello que Bourdieu reconoce que la práctica jurídica de “dar forma”, codificar o formalizar del derecho es “la forma por excelencia del discurso activo, capaz, por su propia virtud, de producir efectos. No es exagerado decir que el derecho hace mundo social, pero con la condición de no olvidar que él es hecho por este mundo”. (2001:202). En este sentido, si pensamos al derecho como un discurso con efectos, toda práctica jurídica es el resultado de una decisión estratégica según los intereses del agente en relación a los diferentes tipos de capital que posee.

Si bien Bourdieu tiene una posición crítica sobre el campo del derecho en particular ya que según él incluso las disputas a su interior son complementarias y funcionales al statu quo, en un ejercicio de violencia simbólica del campo jurídico relacionado al campo del poder. Podemos pensar en el caso presentado cómo el capital simbólico que se produjo a partir del proceso y la resolución, viene a actualizar la institución judicial en la garantía de nuevos derechos colectivos e intereses difusos, vinculados al marco del derecho ambiental. Hasta entonces, fue uno de los primeros fallos relacionados a la contaminación por agroquímicos en los cuales se invocó el principio de precaución instituido constitucionalmente, además de ampliar las distancias para las fumigaciones aéreas y terrestres. Son de destacar también las decisiones que fueron sosteniendo los jueces en las diferentes instancias, obligando no sólo a las empresas demandadas sino también a las diferentes jurisdicciones estatales a responder con información y aplicación de controles sobre la actividad de las arroceras, garantizando derechos fundamentales no sólo con las poblaciones sino también en la protección de los cursos de agua.

Vemos así que las prácticas y discursos jurídicos no sólo responden a los conflictos de competencia sino también lo que el autor describe como la lógica interna de las obras jurídicas que “delimitan en cada momento el espacio de lo posible y, por consiguiente, el universo de soluciones propiamente jurídicas”, en el caso, a partir de la aplicación de principios del derecho ambiental.

Otra noción ligada al campo jurídico en la propuesta bourdiana es la de *habitus* jurídicos. Estos sugieren un repertorio de prácticas previsible y calculables, que se moldean sobre la base de la experiencia familiar, el estudio del derecho y la práctica profesional, en tanto son “disposiciones comunes que funcionan como categorías de percepción y de apreciación” (2001a:194) que estructuran a su vez los conflictos para transformarlos en confrontaciones jurídicas. Vemos igualmente que las prácticas del caso, produjeron una ruptura de los *habitus* jurídicos del derecho tradicional -individualista y formalista- dando margen a la agencia de los operadores jurídicos<sup>10</sup> que desarrollaron estrategias argumentativas presentadas como pruebas de parte (como el informe de la Comisión Provincial de Contaminantes del Agua o argumentos vinculados a una epistemología de la complejidad de la evaluación de impacto ambiental (en fallo de segunda instancia de medida cautelar, cita Rolando García) para confrontar a las apelaciones que presentaron desde las arroceras.

Es por ello que así como nos valemos de los aportes de Bourdieu para comprender el campo jurídico, también encontramos varios límites respecto a las prácticas de los operadores: no sólo en relación a la noción de *habitus* sino también en otra noción fundamental para el funcionamiento del campo, la de *illusio* -que es la creencia de que jugar el juego es importante, más allá de los resultados-, además de quiénes participan del juego jurídico. Aún cuando el autor critica la finalidad de esta actuación excluyente como *illusio*, en tanto la competencia al interior del campo no es para obtener mayor justicia o eficiencia jurídica sino para mantener esa pertenencia que se traduce en el monopolio al interior del campo. A su vez, el monopolio excluye a los “profanos” pues sólo los expertos poseen el capital para jugar el mismo. En el caso de La Leonesa-Las Palmas, intervinieron en la estrategia jurídica de la medida cautelar y el amparo saberes y prácticas de otras ciencias para definir el caso, además de la actuación de los afectados y ciudadanos que construyen la estructura de sostén de los mismos.

Al contrario de esta posición respecto al derecho y sus prácticas que confirman el carácter reproductivista del mismo, sosteniendo una disputa para definirlo desde la acción estratégica orientada a la pertenencia o *illusio* del campo jurídico -el *qué* del derecho como visión legítima del mundo- nos interesa indagar aquellas prácticas que permitieron el reconocimiento de nuevos derechos, para lo cual presentamos a continuación los desarrollos de Honneth.

## 2.2 El plano del reconocimiento

En este apartado vamos a profundizar la noción de lucha desde los aportes de Honneth. Es necesario aclarar que este autor, anteriormente en sus trabajos realiza importantes aportes para pensar la dimensión estratégica de la acción desde los aportes de Foucault<sup>11</sup>.

Sin embargo, luego se distancia del modelo hobbesiano a partir del análisis de las teorías sociales modernas de Marx, Sorel y Sartre, para desarrollar una teoría normativa desde la propuesta hegeliana en los escritos de Jena a partir del concepto de lucha basada en los sentimientos morales de injusticia. Las experiencias de menosprecio son vivencias clave para todo un grupo, de modo que influyen para la acción colectiva exigiendo la ampliación de las relaciones de reconocimiento (Honneth, 1997:197).

La lucha por el reconocimiento como lucha moralmente motivada entonces, nos permite pensar la agencia de los actores en un contexto en el cual existe poco margen de libertad por ser una institución con estructuras muy regladas, como lo es la Administración de Justicia. Este interés

10 Alexander (2001) critica el determinismo del *habitus* por ignorar la autonomía del sujeto que reproduce las estructuras en las que está inmerso. Dice Alexander que el *habitus* no tienen el poder de dirigir la acción ya que las estructuras objetivas y subjetivas que interactúan no superan el dualismo objetivismo - subjetivismo, estructura-agente (Alexander, 2001).

11 En su tesis doctoral para pensar la dimensión estratégica de la acción desde su relectura del segundo Foucault (a partir de Vigilar y Castigar, el nacimiento de la prisión e Historia de la sexualidad – La voluntad de saber) y su libro “Crítica del Poder. Fases en la reflexión de una Teoría Crítica de la sociedad”. Estos desarrollos en el marco del trabajo de investigación serán presentados próximamente.

es clave en tanto el caso de estudio es paradigmático por la intervención activa de los operadores jurídicos y otros actores que avanzaron en la resolución del conflicto, ampliando la esfera de reconocimientos de derechos, esto es, del derecho a la vida, la salud y el ambiente sano desde el marco del principio precautorio.

Los distintos modos de interacción de los sujetos son formas de reconocimiento intersubjetivo que se manifiestan en tres esferas de autorrealización práctica de los sujetos consigo mismos. Estas esferas son el amor, el derecho y la solidaridad que tienen su correlato en tres formas de menosprecio que influyen en el origen de los conflictos sociales. La relación del derecho la comprendemos como una forma de reconocimiento recíproco que se extiende a todos los seres como libres e iguales (1997:133) en tanto operaciones cognitivas de entendimiento donde los sujetos se reconocen en su responsabilidad moral.

En este sentido, en la noción de lucha podemos pensar cómo el conocimiento es estratégico y se traduce en prácticas, por lo que la actividad científica como campo de conflictos, y a la vez, como forma reflexiva de la acción es un espacio propicio para el reconocimiento de derechos. En tanto que el poder no es la confrontación en sí sino el resultado del éxito, en suma, en la institucionalización y reconocimiento de derechos (Honneth, 2009:259)

### 3. El caso de Chaco: la acción de los operadores en una denuncia penal, un amparo ambiental<sup>12</sup> y una medida cautelar.

Se denomina como La Leonesa-Las Palmas a una aglomeración urbana de 24.215 habitantes (INDEC, 2001) que se extiende entre ambas localidades, ubicada en el nordeste de Chaco, a 60 kilómetros de Resistencia y que surge como derivación de un antiguo complejo agroindustrial azucarero de Las Palmas -que se terminó de rematar en 1993- y de pobladores rurales, pequeños agricultores y minifundistas que desarrollan actividades agrícolas de subsistencia. Siendo La Leonesa la capital del departamento Bermejo, uno de los más pobres de la provincia, con un 33% de NBI (Informe Centro Mandela, 28/11/2008; Informe CNIA, 4-6/03/2009).

Desde 1995 la producción arrocerera se comenzó a consolidar a partir de la adquisición de tierras por parte de los empresarios arroceros. La evidencia de los efectos de los agrotóxicos de las producciones comenzó a observarse desde año 2003, cuando los vecinos de barrio La Ralera de La Leonesa, comenzaron a denunciar el alto impacto sanitario de los agrotóxicos. Asimismo, las poblaciones aledañas a las plantaciones de arroz de otras localidades de Gancedo, Napenay, Santa Sylvina, Tres Isletas, Avia Terai y Colonia Elisa venían siendo afectadas por el uso indiscriminado e indebido de agrotóxicos con casos recurrentes de abortos provocados naturalmente, malformaciones en recién nacidos, alergias en vía respiratoria, erupciones en la piel y diversas tipologías de cáncer<sup>13</sup>.

Dos informes del Centro Mandela de Chaco (2008), dan cuenta de la contaminación del agua de consumo de La Leonesa y Las Palmas proveniente de la Laguna El Moncholo<sup>14</sup>, además de la “lluvia de agrotóxicos” sobre las poblaciones a causa de la actividad de la arrocerera colindante. Aunque un 60% de la población accede a agua de red, siendo superior al promedio provincial (donde sólo un 30% accede al agua de red, sumado al arsenicismo crónico endémico y la monodieta hidrocarbonada), aquellas familias que no cuentan con acceso, la consumen de modo crudo a través de perforaciones, pozos de aguas o riachos sin aplicar ningún método de potabilización.

12 Artículo 43- Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva. Podrán interponer esta acción contra cualquier forma de discriminación y en lo relativo a los derechos que **protegen al ambiente**, a la competencia, al usuario y al consumidor, así como a los **derechos de incidencia colectiva en general**, el afectado, el defensor del pueblo y las asociaciones que propendan a esos fines, registradas conforme a la ley, la que determinará los requisitos y formas de su organización. (...)

13 [http://www.ecoport.net/Temas\\_Especiales/Contaminacion/agroquimicos\\_cultivos\\_que\\_matan\\_en\\_la\\_leonesa\\_las\\_palmas](http://www.ecoport.net/Temas_Especiales/Contaminacion/agroquimicos_cultivos_que_matan_en_la_leonesa_las_palmas) <Fecha de consulta: 6-11-2013>

14 En febrero de 2015 se confirma la contaminación de la laguna a través de un Estudio de Impacto Ambiental de 2009. Los tres residuos hallados, prohibidos hace más de 20 años en Argentina, estaban por encima del límite de detección: Metil Paration (0,04 µg/l), Heptacloro Epoxi (0,02 µg/l) y Alpha HCH (0,02 µg/l), <<http://new.chaco-diapordia.com/interes-general/noticia/94271/un-estudio-confirma-que-habia-plaguicidas-prohibidos-en-la-laguna-%E2%80%9Ccel-moncholo%E2%80%9D>>

Es de destacar que toda la región forma parte del sitio Ramsar Humedales Chaco (Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, 2008), de importante biodiversidad de Argentina. Por su parte, quienes están conectados a la red proporcionada por SAMEEP (Servicio de Agua y Mantenimiento del Estado provincial), no tienen asegurada la potabilización más que con hipoclorito, siendo que las fuentes del agua provenientes del Río Paraguay que se canaliza hasta la laguna El Moncholo, donde se encuentra la toma de agua potable para los dos pueblos, cerca de Punta Naró, está a 100 metros del alambrado perimetral de una de las arroceras. Desde allí, se transporta agua hasta la planta potabilizadora de ambos pueblos, sin contar tampoco con ningún programa de limpieza o de mantenimiento en aproximadamente 10 hectáreas. Además, la arrocera se conecta al espejo de agua a través de un canal, por lo que el proceso de descarga que se efectúa antes de la cosecha de arroz, hace ingresar aguas con agrotóxicos de la arrocera a la laguna, como escurrimiento natural de la misma.

Una de las estrategias de los vecinos afectados junto con Organizaciones No Gubernamentales e instituciones de bien público de ambas localidades y su zona de influencia, fue la presentación de una denuncia penal en el Juzgado Federal por incumplimiento de la ley 24.051 de Residuos Peligrosos e incumplimientos de deberes de funcionarios públicos a varias autoridades (intendentes de Las Palmas y La Leonesa, ministro de producción y subsecretario de agricultura provinciales) además de los empresarios arroceros. La investigación fue realizada por fiscal federal Corregido (actual Defensor del Pueblo del Chaco) quien elevó el requerimiento. Sin embargo el Juez Federal subrogante declaró la incompetencia federal. El fiscal apeló y la Cámara resolvió que la competencia era de la justicia provincial. Esta denuncia no tuvo querellante, por lo cual según un integrante de la Red de Salud Ramón Carrillo, quedó “flotando” en la justicia provincial, sin resolución.

Otras estrategias judiciales, además de la denuncia penal, fueron llevadas adelante en enero de 2010 a través de la presentación de un recurso de amparo y una medida cautelar. En las mismas solicitaron el cese de las fumigaciones, la relocalización de los arrozales y la protección de las fuentes de agua, contra las arroceras San Carlos y Cancha Larga y las municipalidades de La Leonesa y Las Palmas. El intendente de La Leonesa aludía que las denuncias tenían un “trasfondo político” y que no estaba dispuesto a cambiar “muertes por trabajo” en relación a su responsabilidad institucional e indicaba que la justicia tenía que verificar y no actuar en “comodidad” en función de una denuncia (Chaco día por día, 30/01/2010). Al igual que con la denuncia penal, la Justicia Federal se declaró incompetente y pasaron a jurisdicción provincial.

A continuación presentamos resumidamente ambos procesos judiciales y sus resoluciones respectivas:

- *La medida cautelar*

El 29 Abril de 2010 se dio lugar en primera instancia a la medida cautelar que prohibió de manera inédita en el país las fumigaciones a no menos de mil metros de las viviendas si el método es terrestre y a 2000 metros si es mediante método aéreo, además de exigir estudio de impacto ambiental en un plazo de 90 días a las arroceras, solicitando a los municipios informe sobre las medidas aplicadas para el tratamiento de residuos contaminantes. A nivel provincial, solicitó al Ministerio de Producción información sobre el manejo de los agroquímicos, y a la Administración Provincial del agua (APA) para que de cuenta de los análisis que realizó en la zona, ordenando estudio estratégico y acumulativo sobre plaguicidas y derivados en los cursos de agua de ambas localidades. Otra medida fue ordenar al Ministerio de Salud que realizara controles médicos cada 60 días a las poblaciones lindantes a las arroceras hasta que el amparo se resolviera. Además se prohibió fumigar en cercanías de cursos de agua. Sin embargo, los municipios afectados y las arroceras apelaron la sentencia. “Es una medida muy importante porque es la primera vez que en el Chaco se frena a los agroquímicos. Y puede ser un antecedente importante para otras muchas comunidades de la provincia que sufren lo mismo que La Leonesa y Las Palmas”, declaró la abogada asesora de la Red de Salud Popular Ramón Carrillo, que acompañó a los afectados en estas acciones (Página 12, 14/06/2010).



El 21 de febrero de 2011 se confirmó esta medida en segunda instancia en la Sala Primera de la Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial (“Arrocera San Carlos S.R.L y arrozera Cancha Larga S.A E/A: Ferrau, Marco Antonio y otros c/ Municipalidad de Las Palmas y otros s/ medida cautelar” expte N° 335 s/incidente de modificación medida cautelar”).

Las arroceras habían solicitado “incidente<sup>15</sup> de modificación de la medida cautelar”, que en primera instancia fue favorable para los productores arroceros, reduciendo las distancias a 500 metros, pero que la Cámara de Apelaciones lo revocó y mantuvo la medida originaria de las distancias. Luego el Tribunal Superior de Justicia de Chaco confirma estas sentencias (expedientes 313 y 314) el 12 y 25 de agosto de 2011 respectivamente.

- *El Recurso de Amparo*

El recurso de amparo quedó pendiente de resolución hasta 2014 en segunda instancia, luego de resolución de la Corte Suprema de Justicia de la Nación por la cuestión interjurisdiccional que se rechazó. La sentencia del 8 de abril de 2014 de la Cámara de Apelación en lo Civil y Comercial revocó parcialmente el fallo de primera instancia del juez Héctor García Redondo que dio lugar a la acción de amparo apelando al principio de precaución, en el marco de la causa N°3535/10 Ferrau, Marco Antonio y Otros C/ Municipalidad de Las Palmas y otros s/ Acción de Amparo”.

Los demandados confirmados son los municipios de La Leonesa y Las Palmas, los establecimientos arroceros San Carlos SRL y Cancha Larga SA, APA (Administración Provincial del Agua), Ministerio de Salud Pública y empresa SAMEEP. En cambio, el estado nacional no, ya que inicialmente fueron denunciados porque el conflicto se encontraba dentro de un sitio Ramsar. Entre los argumentos que esgrimieron los camaristas Wilma Sara Martínez y María Ester Anadón Ibarra de Lago, citan resolución de la Secretaria de Ambiente de la Nación, que “fundamenta la intervención del Estado Nacional cuando existe una única ecosistémica ambiental, más allá de los límites territoriales de las jurisdicciones provinciales e impone la jurisdicción federal en la ejecución de medidas protectoras ambientales”. En tanto en dictamen de la Procuración General de la Nación el caso no advierte “un supuesto de problemas ambientales compartidos por más de una jurisdicción”.

A través de la acción de amparo se confirmó el límite de los mil y dos mil metros respectivamente para las fumigaciones terrestres y aéreas en el conflicto de las arroceras de La Leonesa y Las Palmas.

Mientras se esperaba respuesta a las demandas, en abril de 2010 se presentó públicamente un informe de la Comisión de Investigación por Contaminantes del Agua (decreto N° 2655/09), por solicitud del Ministerio de Salud Pública de la Provincia. El mismo daba cuenta del aumento exponencial de enfermedades oncológicas y malformaciones de las localidades que coincidía con el uso intensivo de pesticidas en las arroceras. En sólo una década los casos de cáncer en niños, focalizados en La Leonesa, se triplicaron y las malformaciones en recién nacidos aumentaron 400 por ciento<sup>16</sup>. Este primer informe de registros de los principales hospitales de la provincia (neonatólogía, niños con malformaciones, y en pediátrico por atenciones de problemas oncológicos) se presentó oficialmente a ministros y gobernación. Desde Salud Pública de la provincia lo desacreditaron por supuesta falta de rigor científico y desarticulaban la comisión, según indicó la Red de Salud Popular Ramón Carrillo. Luego el Legislativo provincial creó la comisión por ley pero se integra por otras personas<sup>17</sup>. Otra estrategia de los abogados demandantes de la medida cautelar y el amparo fue incorporar el informe como elemento de prueba.

Una información relevante es que en La Leonesa se había impulsado un proyecto de ordenanza

15 Se llama incidente, en gral., a toda cuestión que se inserta en un pleito y que tiene relación con el objeto principal del mismo, por medio de una vinculación accesoria. El incidente, así fundado, puede alcanzar cualquier tipo de pretensión procesal, pero en modo alguno puede tender a alcanzar la solución sustancial respecto del objeto del pleito.

16 Del informe se observa la siguiente información del Servicio de UTI (unidad de terapia intensiva) de Neonatología del Hospital Perrandode Resistencia. Allí se han registrado los siguientes datos, comparativos en tres años diferentes, respecto de malformaciones en Recién Nacidos (madres provenientes de distintos lugares de la provincia). [http://www.gmwatch.eu/files/Chaco\\_Government\\_Report\\_Spanish.pdf](http://www.gmwatch.eu/files/Chaco_Government_Report_Spanish.pdf)

17 <http://chacodiapordia.com/noticia/43038/crean-la-comision-de-investigacion-de-contaminantes-del-agua>

que establecía una zona de resguardo ambiental prohibiendo el uso de agroquímicos. Sin embargo un día antes de la presentación de informe citado arriba, el Concejo Deliberante local archivó la iniciativa advirtiendo que ya no era necesario porque había otros entes competentes en el tema. (Sin embargo, la prohibición de la medida cautelar ya estaba vigente con el plazo de 90 días hasta que las arroceras presentaran los estudios de impacto ambiental). Además el Legislativo provincial fue otorgando tierras para la expansión de producción arrocera sin considerar la proximidad de las poblaciones.

Otra de las estrategias fue la nacionalización del conflicto, con la presencia de científicos comprometidos en la denuncia de los efectos de los agrotóxicos. En agosto de 2010 a La Leonesa fue el Dr. Andrés Carrasco, director del Laboratorio de Embriología Molecular (UBA), y Raúl Horacio Lucero, Jefe del Laboratorio de Biología Molecular (UNNE) junto a otros acompañantes fueron impedidos de dar una conferencia sobre agrotóxicos y sufrieron actos de violencia incitados por el intendente y su esposa, legisladora provincial de Chaco.

### **Conclusiones**

1. Conceptualmente resulta relevante la incorporación de perspectivas sobre las prácticas judiciales que den más posibilidades de agencia a los sujetos intervinientes.
2. Las prácticas de los operadores jurídicos tanto estatales como de la sociedad civil en los casos desarrollaron distintas estrategias, logrando una ampliación de las relaciones de reconocimiento de derechos.
3. La efectiva incorporación del derecho ambiental a la administración de justicia, se juega en cada caso en la práctica reproductivista o transformadora de los agentes que en el interviene en cada caso.

## Bibliografía

- Alexander J.C (2000) Sociología Cultural: Clasificación en sociedades complejas. Barcelona, Anthropos.
- Beck, Ulrich (1996). “Teoría de la sociedad de riesgo” en Las consecuencias perversas de la modernidad. Anthropos: Barcelona.
- Bourdieu (2001a) Poder, derecho y clases sociales. 2ª edición. Edit. Desclée de Brouwer. Bilbao, España
- \_\_\_\_\_ (2001b) ¿Qué significa hablar?. 3ª edición. Editorial Akal. Madrid, España.
- \_\_\_\_\_ (2000) La fuerza del derecho / Pierre Bourdieu y Gunther Teubner; estudio preliminar y traducción de Carlos Morales de Setién RAvina. Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Ediciones Uniandes, Instituto Pensar.
  
- Cafferatta, N. (2003). Introducción al derecho ambiental. Secretaría de Ambiente y Recursos Humanos. Instituto Nacional de Ecología. Programa de Naciones Unidas para el el Medio Ambiente. Bs.As.
- \_\_\_\_\_ El tiempo de las “cortes verdes” LA LEY 21/03/2007 , 8 • LA LEY 2007-B , 423
- Carrasco, A..(2011a) “El glifosato: ¿es parte de un modelo eugenésico?”. Revista Salud Colectiva: Vol. 7 (2). Editorial Mayo-Agosto- 129-133.
- \_\_\_\_\_ (2001b). Efecto del glifosato en el desarrollo embrionario de *Xenopus laevis* (Teratogénesis y glifosato). Informe preliminar. Laboratorio Embriología Molecular. CONICET-UBA.
- Carrizo, C. y Berger, M. (2009). *Estado incivil y ciudadanos sin estado: paradojas del ejercicio de derechos en cuestiones ambientales*. Unquillo: Narvaja.
- \_\_\_\_\_ “Multitudes ambientalistas en lucha contra los agrotóxicos”. Revista Eletrônica História em Reflexão: Vol. 7 n. 13 – UFGD – Dourados, jan/jun – 201.
- Carrizo, C. Berger, M. (Comp.) (2010). *Justicia Ambiental. Saberes prácticos para la efectiva vigencia de los derechos ambientales*. Narvaja Editor, Córdoba
- \_\_\_\_\_ (2012). *Justicia Ambiental y Creatividad Democrática*. Córdoba: Alción, 2012.
- \_\_\_\_\_ (2013). *Justicia Ambiental. El trabajo interdisciplinario en agrotóxicos y transgénicos*. Córdoba, edición digital disponible en: <http://seminarioenjusticiaambiental.blogspot.com.ar/>
- Dewey, J. (2004): “En busca del público” en Dewey, John: La opinión pública y sus problemas. Estudio preliminar y revisión por Ramón del Castillo. Ediciones Morata. Madrid.
- Epp, Ch. R. (2013). La revolución de los derechos. Abogados, activistas y cortes supremas en perspectiva comparada. Siglo XXI Editores. Buenos Aires.

- Ferrajoli, L. (2004) ¿Qué es el garantismo? En Derecho y razón. Teoría del garantismo penal. Trotta, Madrid.
- Fraser, N. (2008). Escalas de Justicia. Madrid: Herder.
- \_\_\_\_\_ Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente. *Debate feminista* , 1993.
- Giddens, A. (1995). La constitución de la sociedad, bases para una teoría de la estructuración. Buenos Aires, editorial Amorrortu.
- Goffman, E. (2006) *Frame Analysis. Los marcos de la experiencia*. CIS, Madrid.
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores.
- Habermas, J. (1998) *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*. Trotta, Madrid.
- Honneth A.(1997) *La lucha por el reconocimiento: por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona Crítica.
- \_\_\_\_\_ (1999) La democracia como cooperación reflexiva. Disponible en
- <http://aprendeonline.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/16677>
- \_\_\_\_\_(2009) *Crítica del agravio moral: patologías de la sociedad contemporánea*, México, Fondo de Cultura Económica
- \_\_\_\_\_(2009) *Crítica del poder: fases en la reflexión de una teoría crítica de la sociedad*, Madrid, A. Machado Libros.
- Joas, H. (1998). *El pragmatismo y la teoría de la sociedad*. Madrid: CIS/Siglo XXI Editores.
- \_\_\_\_\_(2002). *Creatividad, acción y valores. Hacia una teoría sociológica de la contingencia*. México DF: Biblioteca de Signos. UAM/DAAD/Instituto Goethe.
- Medardo Avila-Nota. (2010). Informe 1º Encuentro Nacional de Médicos de Pueblos Fumigados. Facultad de Ciencias Médicas - Universidad Nacional de Córdoba. 27 y 28 de Agosto-Córdoba
- Naishtat, F. (2005). *Problemas filosóficos en la acción individual y colectiva*. Prometeo Libros: Buenos Aires.
- O'Donnell, G., Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa. Prometeo, Buenos Aires, 2010
- Pitkin, H. F. (1984). *Wittgenstein: el lenguaje, la política y la justicia. Sobre el significado de Ludwig Wittgenstein para el pensamiento social y político*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Ricoeur, P. (2008). *Lo justo 2. Estudios, lecturas y ejercicios de ética aplicada*. Madrid: Edit. Trotta.

# La incidencia de los movimientos socioambientales en la formulación de políticas públicas: ¿Una nueva forma de Democracia?

El caso de la Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba (L. N° 10.208).

## Foradori, María Laura

Becaria Doctoral CONICET

Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales. Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC),  
lauraforadori@hotmail.com

## Pérez Cubero, María Eugenia

Becaria Doctoral CONICET y Docente Auxiliar.

Dpto. Ciencias Jurídicas y Políticas. Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales (UNSL),  
eugenia.perezcubero@gmail.com

**Eje temático:** Estado, Política y Democracia

## Resumen

973

Frente a la crisis de las democracias representativas, la significación y reapropiación de la esfera pública como lugar de confrontación y disputa de intereses del orden político, pasa al centro de la cuestión, posibilitando experiencias de democracia directa (Offe, 1988). Así aparecen nuevos actores sociales en la región: los Movimientos Socioambientales, caracterizados por posiciones de subalternidad (Rigal, 2007).

El presente trabajo se propone pensar críticamente la realidad y las dinámicas políticas de este nuevo espacio social, centrándonos en la participación de estos movimientos en la formulación de la política pública ambiental de la provincia de Córdoba, a través del dictado de la Ley de Política Ambiental N° 10.208, que viene a complementar la Ley General de Ambiente de Presupuestos Mínimos nacional.

Para realizar lo propuesto, consideramos que la gestión ambiental es el “conjunto de actividades humanas encaminadas a procurar la ordenación del medio ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable” (Brañes; 2000). Existen numerosas maneras de clasificar a la gestión pública ambiental, pero la que resulta de mayor utilidad para el propósito de este trabajo es aquella que la estructura según sus etapas, comprendiendo tanto la formulación como la ejecución de las políticas ambientales (Juliá, Del Campo, Foa Torres; 2009). Es en esta primera instancia donde haremos hincapié, en particular en el proceso participativo que significó la discusión en comisiones y posterior sanción de la Ley N°10.208.

**Palabras claves:** Movimientos socioambientales; gestión ambiental; formulación de políticas públicas; nueva forma de democracia; Ley de Política Ambiental Provincial (N° 10.208)

## 1- Introducción

La presente ponencia tiene por objeto identificar la dinámica de las políticas públicas y observar la incidencia de los movimientos socioambientales en la formulación de políticas públicas ambientales. Se adopta la metodología de estudio de caso: la implementación de canales de participación en la elaboración y formulación de la Ley de Política Ambiental de la Provincia de Córdoba (L. N° 10.208).

Para llegar al objetivo general propuesto, los objetivos específicos que se identifican son: A. Caracterizar de modo general los movimientos socioambientales en América Latina; B. Conceptualizar la gestión ambiental, en especial, el elemento político en su fase de formulación normativa; C. Describir el marco jurídico político del nuevo orden constitucional ambiental en Argentina; D. Pensar críticamente la relación dicotómica liberal entre el Estado y la Sociedad Civil, y E. Analizar la realidad en torno a los movimientos socioambientales y su incidencia en el sistema político: el proceso participativo que significó la discusión en comisiones y posterior sanción de la Ley Provincial N° 10.208. Ello se alcanzará mediante una aproximación de primera lectura y un análisis de tipo exploratorio de las versiones taquigráficas y periodísticas de las reuniones conjuntas de las Comisiones encargadas de discutir el tratamiento de la Ley de Ambiente enviada por el Poder Ejecutivo a la Legislatura de la Provincia de Córdoba.

Este artículo realiza una aproximación al papel de los movimientos sociales en las sociedades democráticas, reflexionando sobre la expresión de la política complementaria ambiental en la provincia de Córdoba y el caso concreto de la participación de la sociedad cordobesa en la definición de los objetivos de la política provincial, como subsistema en el marco del nuevo orden jurídico ambiental nacional en que se inserta.

974

Nos formulamos las siguientes preguntas de investigación: ¿Es acaso posible repensar la democracia? ¿Cuál es el papel de los movimientos socioambientales en las sociedades democráticas actuales? Si bien los movimientos sociales no son intrínsecamente democráticos, ¿contribuyen a la democratización de la sociedad y el sistema político? ¿Cuáles son las potencialidades y bloqueos de los movimientos socioambientales en la arena política? ¿Se trata de nuevas formas de Democracia?

## 2- Movimientos socioambientales en América Latina

Para realizar esta aproximación a la relación entre los movimientos socioambientales y la formulación de políticas públicas, consideramos necesario utilizar conceptos y categorías propias de nuestro contexto, desde un pensamiento latinoamericano ligado a las necesidades y problemas específicos de la región. Nuestras formas de racionalidad emergen de la periferia y debemos tener en cuenta esto para producir un cambio en los esquemas de pensamiento (Correa, 2008). Por ello, comenzaremos caracterizando brevemente los movimientos sociales y ambientales en la región, para dar cuenta también del término elegido.

Entendemos que las características comunes de los movimientos sociales latinoamericanos son las siguientes (Zibechi, 2003: 186):

- Territorialización de los movimientos, hace referencia a su arraigo en espacios físicos recuperados o conquistados a través de largas luchas. Esta estrategia de arraigo territorial se originó en el medio rural, para luego imponerse en las franjas de desocupados

urbanos.

- Los movimientos buscan la autonomía, tanto de los estados como de los partidos políticos, fundada sobre la creciente capacidad de los movimientos para asegurar la subsistencia de sus seguidores.

- Como tercer característica común, enumera la revalorización de la cultura y la afirmación de la identidad de sus pueblos y sectores sociales.

- Destaca también, la capacidad para formar sus propios intelectuales. Los movimientos se están ocupando de la educación y la formación de sus dirigentes, con criterios pedagógicos propios.

- El quinto rasgo en común es el nuevo papel de las mujeres, estableciéndose nuevas relaciones entre los géneros en las organizaciones sociales y territoriales. De esta manera, en las actividades vinculadas a la subsistencia de los sectores populares e indígenas, las mujeres y los niños tienen una presencia decisiva.

- También comparten la preocupación por la organización del trabajo y la relación con la naturaleza. En este sentido, los movimientos sociales visualizan la tierra y los asentamientos como espacios en los que es posible producir sin patrones ni capataces, promover relaciones igualitarias y horizontales con escasa división del trabajo, asentándose en nuevas técnicas de producción que no sean depredadoras del ambiente.

- En cuanto a la forma de organizarse al interior del movimiento, se tiende a reproducir la vida cotidiana, familiar y comunitaria, asumiendo a menudo la forma de redes de auto organización territorial.

De todos los rasgos comunes mencionados, consideramos que una de las dimensiones constituyentes de los movimientos sociales latinoamericanos es la territorialidad. En este sentido, el territorio significa un espacio de resistencia y también de resignificación y creación de nuevas relaciones sociales, siendo una dimensión que atraviesan el conjunto de los movimientos sociales, por encima de sus diferencias nacionales y sectoriales (Svampa, 2009:13).

Contribuyendo a esta caracterización, pero particularmente referido a los movimientos que nos ocupan, Leff dice que es posible distinguir entre los movimientos “ecologistas del Norte” y los movimientos “ambientalistas del Sur”, considerando las condiciones en que surgen y se desarrollan estos movimientos, el contexto político, cultural y económico en el que emergen (Leff, 1998: 97). Así:

En los países del Norte, el movimiento ecologista se orienta hacia la conservación de la naturaleza y el control de la contaminación, al tiempo que los problemas asociados con la sobreexplotación de los recursos son transferidos a los países más pobres. Para estos últimos, localizados en su mayor parte en ecosistemas más frágiles y complejos de las zonas tropicales, la defensa de sus recursos y el aprovechamiento de su potencial ecológico para un desarrollo sustentable, está asociado con la transformación del orden económico internacional y la construcción de una racionalidad productiva alternativa. [...] Más allá del pensamiento ecologista y de las prácticas conservacionistas de los países ricos, el ambientalismo de los países pobres se orienta hacia un proceso de cambios económicos, tecnológicos y sociales en una perspectiva renovada y enriquecida. [...] En este sentido, los movimientos ambientalistas trascienden el campo de acción del ecologismo conservacionista, orientando sus demandas sociales y políticas hacia la construcción de una nueva racionalidad social y productiva capaz de generar un desarrollo equitativo, sustentable y endógeno. [En otras palabras] El

ecologismo de los países altamente industrializados ha surgido como una ética y una estética de la naturaleza. [...] Son “movimientos de conciencia” que desearían salvar al planeta del desastre ecológico, recuperar el contacto con la naturaleza, pero que no cuestionan el orden económico dominante. Por su parte, los movimientos ambientalistas en los países pobres emergen en respuesta a la destrucción de la naturaleza y la desposesión de sus formas de vida y de sus medios de producción; son movimientos desencadenados por conflictos sobre el acceso y el control de recursos; son movimientos por la reapropiación social de la naturaleza vinculados a procesos de democratización, a la defensa de sus territorios, de sus identidades étnicas, de su autonomía política y su capacidad de autogestionar sus formas de vida y sus estilos de desarrollo (Leff, 1998: 98).

De esta manera, el ambientalismo configura un concepto y objeto más complejo que el pensamiento ecologista, planteando la necesidad de generar perspectivas más ricas para entender la articulación de los múltiples procesos que integran al ambiente y las relaciones sociedad-naturaleza (Leff, 1998: 99). En este trabajo se optó por la denominación *movimientos socioambientales* destacando la importancia de la vinculación entre las problemáticas de carácter social y ambiental presentes en este tipo de movilizaciones, sobre todo en el contexto de los países latinoamericanos.

### 3-Gestión pública ambiental

Luego de introducirnos en una caracterización de los movimientos socioambientales, haremos referencia concretamente a lo que entendemos por gestión ambiental, teniendo presente que la misma “[...] debe estar comprendida en el marco del proceso de desarrollo histórico, demográfico, social, cultural, político y económico de nuestros países, con todas sus peculiaridades, diversidad, potencialidades y limitaciones” (Cronembold Bello, 2002: 67).

Podemos definir a la gestión ambiental como el “conjunto de actividades humanas encaminadas a procurar la ordenación del medio ambiente y contribuir al establecimiento de un modelo de desarrollo sustentable” (Brañes, 2000: 117). Se trata de un concepto amplio, que comprende tanto la gestión pública como privada del ambiente. En este caso, nos limitaremos a analizar la primera de ellas, teniendo en cuenta que la gestión ambiental se trata de una función primordialmente pública.

A la hora de definir la gestión pública ambiental algunos autores entienden que “[...] es un proceso técnico-administrativo, financiero y político, por medio del cual las autoridades encargadas organizan un conjunto de recursos de diversa índole, que tienen como finalidad la protección, manejo, y preservación del ambiente y de los recursos naturales renovables, en un territorio específico” (González, 2001: 57).

Retomando la definición de Brañes, este jurista destaca tres elementos de la gestión pública ambiental: la política, como “conjunto de acciones que se diseñan para alcanzar la ordenación del ambiente”; el derecho, en tanto “técnica social que procura inducir a los individuos a que observen determinada conducta”; y la administración, en razón del establecimiento de la gestión “como objetivo social y por ende como función estatal” (Brañes, 2000: 118).

Desde una perspectiva diferente, otro sector de la doctrina entiende que la gestión pública ambiental “[...] es la materialización de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del Estado” (Juliá, 1993: 172). Además, la autora agrega que “[...] la Gestión Ambiental es dependiente del marco jurídico existente en el país, de la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación del estado y de los instrumentos utilizados para materializar la gestión.” (Juliá,



Del Campo, Foa Torres, 2009: 19). Haciendo especial hincapié en el marco jurídico, Brañes (2000) entiende que el sistema jurídico estatal nos debe indicar quién o quienes formulan la política ambiental y cómo se formula, así como también sus alcances.

Existen numerosas maneras de clasificar a la gestión pública ambiental, pero la que resulta de mayor utilidad para el propósito de este trabajo es aquella que la estructura según sus etapas. Brañes entiende que “la gestión ambiental supone un conjunto de actos normativos y materiales que buscan una ordenación del ambiente, que van desde la formulación de la política ambiental hasta la realización de acciones materiales que tienen ese propósito” (Brañes, 2000: 117). Siendo así, se puede decir que la gestión pública ambiental comprende tanto la formulación como la ejecución de las políticas ambientales (Juliá, Del Campo, Foa Torres, 2009). La primera etapa (formulación) hace referencia al conjunto de esfuerzos por precisar un mandato, proposición o política ambiental general mediante diferentes mecanismos institucionales y jurídicos. Dentro de la formulación se distinguen, a su vez, dos dimensiones: la jurídica y la institucional. Por su parte, la segunda etapa (implementación) es el conjunto de acciones que buscan plasmar en el territorio a las políticas ambientales formuladas y hacerlas cumplir a través de diferentes instrumentos de gestión de índole jurídica o institucional.

En el conjunto de instrumentos con que cuenta el estado para diseñar una política y definir su decisión de actuar ante un problema público, se encuentra la formulación normativa de la política pública, que es un aspecto poco indagado en general de las políticas públicas.

En el tipo de políticas que se formulan se distingue “la idea o concepto de políticas públicas explícita o implícitamente ambientales, [...]. Las primeras están reflejadas en normas o reglamentos, políticas en sí mismas, que directamente abarcan la materia ambiental; por ejemplo, el mecanismo de licenciamiento ambiental. Las que son implícitamente ambientales son reconocibles en otros sectores fundamentales de la política pública como la economía, en donde las normas de inversión, regulaciones macroeconómicas y similares pueden jugar implícitamente un papel en materia ambiental por ejemplo, mayor o menor estímulo a la extracción de recursos naturales por su valor de mercado” (Acuña, 1999: 2).

### **III. I. Marco normativo: La Constitución Nacional y las leyes de presupuestos mínimos.**

La reforma constitucional de 1994 en nuestro país dio paso a un nuevo orden ambiental, político, jurídico e institucional en lo que al ordenamiento jurídico se refiere (Juliá, 2005), especialmente a través de la incorporación del artículo 41 en nuestra Carta Magna.

El reconocimiento constitucional del derecho al ambiente y su formulación en el texto de la constitución ha sido discutido y comentado su alcance e importancia por distintos autores, también se han realizado referencias con relación al análisis de la temática objeto de estudio. Así en las interpretaciones que se hacen del mismo se dice que “la preservación del medio ambiente ubicado en el grupo de los derechos de cuarta generación mas que un derecho individual se trata de un derecho social” (Juste Ruiz, 1999:6).

Entre los postulados del artículo 41 se establece que “Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los *presupuestos mínimos de protección*, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”, distribuyendo la competencia en materia ambiental entre la nación y las provincias. Se advierte la creación de una competencia legislativa concurrente “con un valor superior de las leyes nacionales en relación con las provinciales” (González Arzac, 1999: 123). Afirma el referido autor que “los constituyentes adoptaron la fórmula de “presupuestos mínimos” por “ley básica” y “normas necesarias para complementarlas”

por “normas adicionales” de la Constitución española de 1978, tomando en forma simétrica su equivalencia (...)” (Gonzalez Arzac en Aguilar M., 2010: 11). He allí el antecedente directo del instituto de los “presupuestos mínimos de protección ambiental” que introdujo al sistema jurídico político argentino la reforma constitucional de 1994 en su párrafo tercero.

Es recién en el año 2002 cuando se plasmaría concretamente una definición legal de esos presupuestos mínimos en el artículo 6<sup>1</sup> de la Ley General del Ambiente (en adelante L.G.A.) confiriéndole la amplitud y alcances que consideraron los legisladores (Aguilar, 2010: 35).

La Ley General del Ambiente N° 25.675, sancionada en 2002, es la ley más importante en jerarquía a nivel nacional al fijar un nuevo orden jurídico ambiental, los principios, objetivos de la política e instrumentos de la gestión ambiental (Juliá, 2013: 47). El interrogante sobre la formulación de políticas ambientales plantea, en primer lugar, ubicarnos en el contexto jurídico, político e institucional, que en nuestro sistema lo organiza la Constitución Nacional, y la competencia en materia ambiental es concurrente (Ibidem). Complementando esta ley de presupuestos mínimos y el precepto constitucional, la provincia de Córdoba sanciona en el año 2014 la ley de Política Ambiental Provincial (N° 10.208), superando ese umbral mínimo de protección ambiental y haciendo uso de la facultad constitucional de complementar que se le otorga a las jurisdicciones provinciales.

#### **4- La incidencia de los movimientos socioambientales en la formulación de políticas públicas como nueva forma de Democracia: La sanción de la Ley de Política Ambiental Provincial N° 10.208**

978

Caracterizados los movimientos socioambientales, definidos los términos de gestión ambiental y de formulación de políticas públicas, el presente hará foco en un estudio de caso concreto: la sanción de la ley ambiental complementaria de la provincia de Córdoba y su proceso participativo de elaboración. No obstante antes de ello, es preciso apuntar algunas ideas sobre la relación entre democracia y movimientos sociales, o socioambientales en particular; y sobre el vínculo dicotómico Estado-Sociedad Civil.

La historia socioambiental nos muestra insatisfacción de necesidades humanas y al mismo tiempo la degradación de una parte importante de la naturaleza (Alier, Sejenovich y Baud, 2015: 40). Desde las últimas décadas del siglo XIX ha habido voces criticando el uso indiscriminado de los recursos naturales tanto de lado de los científicos como escritores, pero nunca fueron escuchados en la obsesión de la modernidad de la época (Baud, 2013). En la segunda mitad del siglo XX la crítica se volvió más coherente y articulada políticamente. Aunque ocurrió en el contexto de un debate mundial, mostró una perspectiva netamente latinoamericana e influyó en la creación de lo que se llama una “institucionalidad ambiental” con nuevos ministerios, leyes y reglamentos (Alier, Sejenovich y Baud, 2015: 52).

En una sociedad democrática, la lucha política tiene como objetivo dotar de significado la democracia o llenar temporalmente el espacio vacío del poder (Lefort, 2004). La disputa en torno al significado de la democracia se torna más álgida en el terreno de los movimientos sociales. De hecho, con frecuencia, el eje principal de la crítica de los actores que participan en los movimientos es la falta de democracia o la insuficiencia de las instituciones para tramitar sus demandas. Se ven a sí mismos como procesos democratizadores, creadores de espacios y prácticas democráticas, en su perspectiva mejores que los de la democracia representativa y la política institucional (Rodríguez, 2012: 117).

---

1 **L.G.A. - Artículo 6: Presupuesto mínimo.** - Se entiende por presupuesto mínimo, establecido en el artículo 41 de la Constitución Nacional, a toda norma que concede una tutela ambiental uniforme o común para todo el territorio nacional, y tiene por objeto imponer condiciones necesarias para asegurar la protección ambiental. En su contenido, debe prever las condiciones necesarias para garantizar la dinámica de los sistemas ecológicos, mantener su capacidad de carga y, en general, asegurar la preservación ambiental y el desarrollo sustentable.-

Las diferentes movilizaciones que se multiplican hoy en América Latina, al compás de la explosión de los conflictos socioambientales, van configurando progresivamente movimientos sociales, que poseen una dinámica organizacional y confrontacional propia, con capacidad para sostener sus demandas en el tiempo, más allá de una innegable vulnerabilidad vinculada, entre otras, a una situación de gran asimetría social (Svampa, 2008: 9).

Uno de los más encendidos debates sobre los Nuevos Movimiento Sociales (en adelante, NMSs) incide en el impacto de éstos en la relación subjetividad-ciudadanía. Según algunos, los NMSs representan la afirmación de la subjetividad frente a la ciudadanía. La emancipación por la que luchan no es política sino ante todo personal, social y cultural. Las luchas en que se traducen se pautan por formas organizativas (democracia participativa) diferentes de las que precedieron a las luchas por la ciudadanía (democracia representativa). (Santos, 2001: 180).

A riesgo de esquematizar, puede decirse que las concepciones de democracia oscilan entre las *minimalistas*, que la reducen a un tipo de régimen político representativo con derechos y libertades formales de participación, donde los gobiernos se eligen mediante elecciones periódicas; y las *sustantivas*, que la asocian con condiciones de igualdad socioeconómica y participación real –no sólo elección de representantes– de los ciudadanos en la toma de decisiones vinculantes.

En América Latina, los movimientos sociales en general y socioambientales en particular, participaron activamente de los procesos de redemocratización y búsqueda de fortalecimiento de la sociedad civil (Rigal en Hillert, 2011: 116). Es en función de ello que el presente apartado centra su estudio exploratorio en el fuerte *in-input* de los movimientos socioambientales en la transición hacia un nuevo modo de democracia: la *democracia participativa*.

Frente a la crisis de las democracias representativas, la significación y reapropiación de la esfera pública como lugar de confrontación y disputa de intereses del orden político, pasa al centro de la cuestión, posibilitando experiencias de democracia directa (Offe, 1988). Así aparecen nuevos actores sociales en la región: los Movimientos Socioambientales, caracterizados por posiciones de subalternidad (Rigal, 2007).

En primer lugar, reconocemos que nuestra región cuenta hoy con una ciudadanía más participativa, sea ésta de manera orgánica o inorgánica. Hemos visto estallidos sociales en muchos de nuestros países, asociados a distintos temas, y también una presión permanente de parte de la ciudadanía, de forma sistemática, más organizada, en torno a que se reconozcan sus espacios de acceso a la información y a la participación. En opinión de Santos, en el campo de los NMS, América Latina sobresale en forma destacada del resto de los países periféricos y semiperiféricos (Santos, 2001: 4). Se reconoce, también, el advenimiento de una democracia participativa, que no sustituye pero que sí acompaña a la democracia representativa, en la medida en que los poderes legislativos de nuestros países no están siendo percibidos como realmente “representativos” de los ciudadanos que dicen representar.

El dualismo Estado-Sociedad Civil del pensamiento occidental moderno, se caracteriza en el siglo XIX por un sistema jurídico unificado y centralizado, convertido en lenguaje universal por medio del cual el Estado se comunica con la sociedad civil; ésta, al contrario del Estado, es concebida como el dominio de la vida económica, de las relaciones sociales espontáneas orientadas por los intereses privados y particulares (Santos, 2009: 456) Se está cuestionando la utilidad analítica constante de la dicotomía convencional entre el “Estado” y la “sociedad civil”. Se observan procesos de fusión entre ambas esferas, no sólo a nivel de manifestaciones globales sociopolíticas, sino también al nivel de los ciudadanos como los actores políticos primarios (Offe, 1996: 163).

No solamente se están usando con mayor frecuencia y mayor intensidad, por un número creciente de ciudadanos y para una serie cada vez más larga de temas, los canales de comunicación entre los ciudadanos y el Estado; se cuestiona, además, si estos mismos canales institucionales constituyen una vía adecuada y suficiente de comunicación política. Se vuelve cada vez más difícil determinar dónde acaba el Estado y comienza la sociedad civil. Según la opinión de Boaventura “lo que en apariencia es un proceso de retracción del Estado, puede ser, en realidad, un proceso de expansión del Estado. Sólo que, en vez de expandirse a través de sus aparatos burocráticos formales, lo hace bajo la forma de sociedad civil (...). El Estado crea, por su intervención, espacios de sociedad civil, invirtiendo la concepción liberal clásica en el sentido que es la sociedad civil la que crea el Estado” (Santos, 2009: 456-460). Se está desdibujando la línea divisoria que deslinda los asuntos y comportamientos “políticos” de los “privados”.

En este marco de reflexión teórica y para observar las dimensiones analíticas que se vienen planteando en el presente apartado, se toma un estudio de caso concreto: La nueva ley 10.208 de Política Ambiental Provincial, que se incorpora al marco normativo ambiental ya existente en la provincia (Ley 7343, normas concordantes y complementarias). El caso elegido da cuenta de las dos dimensiones: jurídica e institucional en la etapa de formulación de la política pública ambiental (ver apartado III). Jurídica porque se discute la sanción de una herramienta legal, implementando la atribución concurrente que se introduce en la cláusula ambiental del artículo 41 de la Constitución Nacional (la facultad provincial de complementar), es decir que hay una inserción constitucional explícita de la política provincial de complemento. Institucional por la decisión de las autoridades del poder legislativo de implementar vías de acceso a la ciudadanía para que intervengan en la elaboración participativa de normas (instituto previsto a nivel nacional para el Poder Ejecutivo en el Anexo V del Decreto N° 1172/2003). De tal forma el Estado provincial arbitra los medios y mecanismos para posibilitar la participación ciudadana de actores socioambientales, desdibujando los límites de lo público y privado.

980

El proceso de sanción de esta ley comenzó en marzo de 2014 cuando se elevó a la Legislatura el proyecto de ley del Poder Ejecutivo, cuyo texto fue desarrollado y propuesto por un equipo de trabajo del Ministerio de Agua, Ambiente y Servicios Públicos a los fines de plantear aspectos de la política ambiental provincial. Este proyecto ingresa a la comisión de Asuntos Ecológicos, donde se organiza un proceso participativo para su tratamiento, por medio de la convocatoria a diferentes actores sociales para que realicen propuestas, modificaciones y aportes al mismo.

Estos aportes, comentarios, críticas y sugerencias fueron diversos y muy ricos para lograr que la aprobación sea casi unánime el día 26 de junio de 2014. A través del diario de sesiones del tratamiento de la ley en versión taquigráfica y de noticias en medios periodísticos y diversos artículos<sup>2</sup>, se puede observar la participación de distintos actores y movimientos sociales en las sesiones de la comisión que se desarrollaron desde marzo hasta mayo. Luego, se procedió al análisis de los distintos bloques que conforman el cuerpo legislativo, que estudiaron los aportes y modificaciones, realizando sus propias propuestas hasta llegar al texto definitivo.

Es importante para abordar el tratamiento del proyecto, tener presente el contexto de conflictos ambientales en la provincia, lo que hacía evidente la necesidad de pensar en nuevas formas de abordaje de esta realidad, implementando la participación ciudadana como herramienta indispensable.

---

2 Algunas de las fuentes consultadas:  
<http://www.fundeps.org/noticias/comentarios-al-proyecto-de-ley-de-pol%C3%ADtica-ambiental-de-c%C3%B3rdoba>  
<http://noticias-ambientales-cordoba.blogspot.com.ar/2014/04/rechazan-el-proyecto-de-ley-de-ambiente.html>  
<http://noticias-ambientales-cordoba.blogspot.com.ar/2014/03/la-nueva-ley-de-ambiente-no-sera-muy.html>

## 5- Reflexiones finales

Considerando la hipótesis de que: “Los movimientos socioambientales desempeñan una serie de funciones concretas que, en general, contribuyen a la democratización de los regímenes políticos representativos y complementan otras formas de participación política”; es que el presente trabajo propuso desarrollar el proceso de expresión normativa provincial de la política pública ambiental, observando la implementación de mecanismos jurídicos e institucionales de participación ciudadana.

Para analizar la gestión ambiental en un caso empírico concreto, se tomó el Acto Legislativo de la provincia de Córdoba, indagando especialmente en la instrumentación de vías y canales para la participación de la sociedad civil en el proceso de elaboración de la legislación ambiental y su incidencia en la formulación de la política pública ambiental provincial. La ley se estructura como complementaria de la ley nacional de ambiente y especifica una serie de herramientas de gestión que se incorporaban.

Como resultado del aporte de los distintos actores y movimientos sociales, se sancionó una ley que receptó sugerencias y propuestas, modificaciones y ampliaciones, elevando sustancialmente la protección ambiental; constituyéndose en modelo a nivel nacional al fijar una política pública ambiental superadora y maximizadora de la ley nacional de presupuestos mínimos, haciendo posible la implementación de las facultades concurrentes del tercer párrafo del artículo 41 para *proveer a la protección ambiental*, mandato del segundo párrafo, que alcanza a todos los niveles de gobierno.

En función del desarrollo de los objetivos específicos en los acápites precedentes, puede realizarse a modo de reflexiones finales, un acercamiento a la respuesta sobre las preguntas de investigación iniciales: ¿Es posible repensar la democracia? ¿Cuál es el papel de los movimientos socioambientales en las sociedades democráticas actuales? Si bien los movimientos sociales no son intrínsecamente democráticos, ¿contribuyen a la democratización de la sociedad y el sistema político? ¿Cuáles son las potencialidades y bloqueos de los movimientos socioambientales en la arena política? ¿Se trata de indicios en pos de la construcción de nuevas formas de Democracia?

Estamos absolutamente convencidas de que es necesario y posible renovar y repensar profundamente la democracia y los regímenes políticos en nuestro subcontinente, ya que además y *a fortiori* la ciudadanía ha demostrado poseer las capacidades y también las herramientas para hacerlo. De este modo se plantea que el papel fundamental de los movimientos socioambientales en las sociedades democráticas actuales contribuye a la democratización de la sociedad y el sistema político, siendo una característica de los movimientos socioambientales la potencialidad de ampliación de la política más allá del marco liberal de la distinción entre estado y sociedad civil.

Puede hablarse entonces de una nueva forma de Democracia: la *Democracia Participativa* que se diferencia y distancia de la forma de democracia política de tipo representativo y mediatizada por la competencia entre partidos. Estos movimientos, según la opinión de Offe, politizan cuestiones que no pueden ser fácilmente “codificadas” con el código binario (acción “privada” o “pública”) del universo de acción social que subyace a la teoría liberal. Los nuevos movimientos se ubican en una tercera categoría intermedia: Su campo de acción es un espacio de política no institucional, cuya existencia no está prevista en las doctrinas ni en la práctica de la democracia liberal ni del Estado de Bienestar.

Ello puede englobarse bajo la idea de gestión asociada configurando redes de decisiones mixtas socio-gubernamentales. Lo cual parte de suponer que los procesos de articulación para la gestión de la ciudad y el medio ambiente necesitan de una estructura decisional que supere la vieja ins-

tancia de la mera articulación de actores demandantes en función de resolver sus necesidades o de promover de sus intereses. Es necesario pasar a una construcción de escenarios multiactorales de planificación gestión que posibiliten el desarrollo de proyectos integrados. Esta pretensión pudo visualizarse en la discusión de la ley provincial generando los espacios de articulación para el encuentro de actores, que acuerdan anticipadamente los efectos de una acción política. También es importante señalar que la ley plasma nuevas modalidades de participación ciudadana en la formulación de políticas, abriendo los canales formales para que ella se desarrolle con la posibilidad de incidir en el ciclo de la política.

## Bibliografía

- ACUÑA, G. (1999) “Marcos regulatorios e institucionales ambientales en América Latina y el Caribe en el contexto del proceso de reformas macroeconomicas: 1980 - 1990” en CEPAL (1999) *Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 20*. Santiago de Chile: UN.
- AGUILAR, M. J. (2010) *El amparo y la justicia ambiental*. Buenos Aires: Cathedra Jurídica.
- ALIER, J. M., SEJENOVICH, H. y BAUD, M. (2015) “El ambientalismo y ecologismo latinoamericano” en DE CASTRO, F. [et.al.] (2015) *Gobernanza ambiental en América Latina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; ENGOV Gobernanza Ambiental en América Latina y el Caribe.
- BRAÑES, R. (2000) *Manual de derecho ambiental mexicano*. Fondo de Cultura Económica. México.
- CORREA, R. (2008). “Una academia comprometida con las necesidades de América Latina”. Discurso del Presidente de la República del Ecuador en la ceremonia de conmemoración de los 50 años de la FLACSO, Quito, 29 de Octubre de 2007. En Iconos. Revista de Ciencias Sociales. N° 30. Quito.
- CRONEMBOLD BELLO, R. (2002) “La experiencia de Bolivia (1992-2002) a 10 años de la vigencia de la ley del medio ambiente” en: DI PAOLA, M. E. (Ed.) (2002) *Conferencia Internacional sobre aplicación y cumplimiento de la normativa ambiental en América Latina*. FARN. Fundación Ambiente y Recursos Naturales. Buenos Aires.
- GONZÁLEZ ARZAC, F. (1999) “El artículo 41 de la Constitución Nacional y el derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado” en GOZAÍNI, O. (1999) *Responsabilidad Ambiental*. Buenos Aires: Ed de Belgrano.
- GONZÁLEZ, E. (2001) “Gestión ambiental en pequeños municipios” en: *Revista Foro N° 42*. Bogotá.
- JULIÁ, M. (1993). “Problema de insertar la dimensión ambiental en lo institucional”, en *Anuario 1993*, n° 1, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales (UNC), Córdoba: Advocatus.
- JULIÁ, M. (2005). “La discusión del concepto de presupuesto mínimo en el marco de un nuevo orden ambiental político, jurídico e institucional”, en *Revista de Derecho Ambiental*, n° 1, Lexis Nexis, Córdoba.
- JULIÁ, M., DEL CAMPO, C. y FOA TORRES, J. (2009) *La institucionalización ambiental en Argentina*. Córdoba: Lerner.
- JULIÁ, M., DEL CAMPO, C. y FOA TORRES, J. (2013) *Formulación de políticas públicas ambientales*. Córdoba: Lerner.
- LEFF, Enrique (1998). *Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder*. México: Siglo XXI editores.
- LEFORT, C. (2004). *La incertidumbre democrática. Ensayos sobre lo político*. Barcelona: Anthropos.
- OFFE, Claus (1996) “Los Nuevos Movimientos Sociales cuestionan los límites de la po-

lítica institucional”, Páginas 163-239 en OFFE C. *Partidos Políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid: Sistema.

- RIGAL, Luis A. (2011) “Gramsci, Freire y la educación popular: a propósito de los nuevos movimientos sociales” en HILLERT, Flora M. *Gramsci y la educación: pedagogía de la praxis y políticas culturales en América Latina*. Buenos Aires: Noveduc.
- RODRIGUEZ, Edwin C. (2012) “Movimientos sociales y democracia: una reflexión a propósito del caso colombiano” en *Diálogos de Saberes N° 37*. Bogotá D.C. Colombia.
- SANTOS, B. de S. (2009) “El Estado y el derecho en la transición posmoderna: para un nuevo sentido común sobre el poder y el derecho” en COURTIS, C. (2009) *Desde otra mirada*. Buenos Aires: Eudeba.
- SANTOS, B. de S. (2011) “Debates teóricos: Los Nuevos Movimientos Sociales” en OSAL, Observatorio Social de América Latina. Buenos Aires: CLACSO.
- SVAMPA (2008) “La disputa por el desarrollo: territorio, movimientos de carácter socio-ambiental y discursos dominantes” en SVAMPA (2008) *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, Buenos Aires: Siglo XXI.
- SVAMPA, M. (2009). “Protesta, movimientos sociales y dimensiones de la acción colectiva en América Latina”. Presentado en Jornadas de Homenaje a C. Tilly. Madrid. [En línea] <http://maristellasvampa.net/archivos/ensayo57.pdf> [Consulta: 15/7/15]
- ZIBECHI, R. (2003). “Los movimientos sociales latinoamericanos: tendencias y desafíos”. *Revista Observatorio Social de América Latina*. N°9 p. 185-189. Buenos Aires: CLACSO.



# Participación política de las juventudes en Catamarca

Adriana Argerich

Nelson Mansilla

Mauricio Fadel Argerich

Eje: Estado, Política y Democracia

## Introducción

Alain Badiou<sup>1</sup> (1994) reflexiona acerca de las consecuencias que para la política y la teoría del Estado tienen las principales innovaciones teóricas de la época y propone repensar por entero la política, como un programa de trabajo y no cómo un conjunto de soluciones. Sostiene que en este período de recomposición de la idea misma de política, hay cuatro ideas directrices: a) Independencia total del proceso político organizado con respecto al Estado, b) Abandono de la idea de representación, c) Concepción de la acción militante desgajada de toda perspectiva de ocupación del Estado y d) Una organización política. En este orden de ideas, señala que una organización política, -entendida como un proceso político colectivo-, en un marco de pensamiento común ya no debe ser pensado como un partido. Afirma que hoy, la política se ejerce a menudo sin partido y propugna que la política debe ser una política sin partido.

Desde el campo de la filosofía se señala que no es el concepto lo que la filosofía orienta hacia la eternidad como dimensión común del pensamiento sino que es el proceso singular de una verdad contemporánea. Y en esta contemporaneidad se advierte que el sujeto político a quien pudiera denominarse a través de los tiempos: ciudadano, revolucionario profesional o militante, tiene su denominación en suspenso.

Ello se manifiesta en la dificultad existente para la conceptualización del sujeto que participa en política sin que necesariamente lo realice en la organización de un partido político. Del mismo modo, los diversos intentos de medición y clasificación de la participación política evidencian de forma clara la evolución que sufrió el concepto.

Campbell y colaboradores (1954) presentan una escala de participación política compuesta por cinco ítems que reflejan actividades desarrolladas durante las campañas electorales: votar, acudir a mítines, apoyar económicamente a algún partido o candidato, trabajar para algún partido y convencer a otros para votar por algún candidato y/o partido determinado. En la misma línea, Stone (1974 en Sabucedo, 1996) plantea una escala para la medición del compromiso político en la que diferencia cinco niveles de participación que van desde el votar hasta el desempeño de algún cargo público, pasando por la participación indirecta, la participación en campañas electorales y el presentarse como candidato.

Con la misma intención de repensar las nuevas formas de participación política y tras investigar los movimientos piqueteros, Vommaro<sup>2</sup> (2009) sostiene que la politización territorial se constituye a partir de amistades y vínculos personales. El autor propone, que hay que ajustar los ojos a una nueva realidad: “*No se puede entender la política sólo desde los partidos y los sindicatos*”.

Esta nueva realidad intima a reconocer un desplazamiento –más visible entre los jóvenes- de las formas tradicionales de organización y participación política hacia otro tipo de espacios y prácticas en los que no sólo no se rechaza la política, sino que se politizan sobre la base de la impugnación de los mecanismos delegativos de participación y toma de decisiones (Vázquez y Vommaro, 2009).

---

1 Conferencias dadas en octubre de 1994, en el Centro Cultural Ricardo Rojas y en el Instituto Nacional de La Administración Pública. Alain Badiou es un reconocido filósofo francés, discípulo de Louis Althusser.

2 Entrevista con el historiador e investigador Pablo Vommaro. Diario El País del 10 de Agosto de 2009.

El esfuerzo de vincular en este trabajo el ámbito de la participación político-territorial y el científico, surge del convencimiento de que ambos representan espacios de producción de conocimientos que contribuyen a la transformación de un orden social establecido. Es así como, la emergencia de nuevos espacios y prácticas para la formulación de demandas, reclamos y establecimiento de vínculos sociales de participación política, han sido indagados a través de encuestas realizadas a jóvenes entre 16 y 29 años en la Provincia de Catamarca el papel protagónico que posee la juventud en el plano político, social y cultural de una sociedad en relación al presente y futuro que construye y proyecta.

El desafío de procurar analizar la participación política de las juventudes catamarqueñas requiere de algunas precisiones acerca de cómo se ha considerado el sujeto juvenil a los fines de la investigación llevada a cabo en el marco del Proyecto de Investigación SPU<sup>3</sup> “Juventud: eje transversal de políticas sociales del último decenio en Argentina”, que se ejecuta en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEyA) de la Universidad Nacional de Catamarca (UNCa).

### **Juventudes y participación política**

En la actualidad, existe acuerdo en las ciencias sociales sobre la necesidad de deconstruir la juventud como categoría homogénea y universal, analizando la diversidad de prácticas, comportamientos y universos simbólicos que ella puede incluir, articulada con variables como clase, género, etnia, cultura, región, contexto socio-histórico, entre otras (Bourdieu, 1990; Reguillo, 2000). De esta manera ya no es posible hablar de “la juventud” en singular, debiéndose reconocer que no hay una sola manera de ser joven.

La creciente amplitud del ámbito juvenil de modo independiente de la agrupación que pueda realizarse a la condición juvenil, a veces mediante un criterio operativo (como la edad), el conocimiento vigente y la evidencia indican que más que una juventud o un movimiento juvenil, existen muchos y muy diversos sectores o grupos juveniles, con características particulares y específicas, que los diferencian nítidamente (CEPAL/CELADE, 2000; Rodríguez y Dabesiez, 1991). En el caso de las Naciones Unidas, teniendo en cuenta el criterio demográfico, ha establecido un rango de edad para definir a la juventud como a los hombres y mujeres de entre 15 y 24 años, en tanto que el criterio europeo acepta en este segmento a quienes tienen entre 15 y 29 años. Sin embargo, la postergación de la edad de autonomía económica de los jóvenes ha llevado a que muchos estudios ampliaran el rango a 15-29 años de edad.

En el presente trabajo se considera el rango etario de 16 a 29 años con fines operativos para la investigación de las juventudes. La determinación del límite menor del rango se establece teniendo en cuenta un criterio ajustado a la edad efectiva en que se asumen roles por reconocimientos en el orden jurídico, como es el caso del denominado “voto joven” (a partir de los 16 años) en nuestro país. El límite superior se determina en atención a las mayores exigencias del mercado laboral, las dificultades para el logro de la autonomía económica y las características en la educación de postgrado que prolonga la etapa de formación.

Las cuestiones operativas no implican dejar de lado la consideración del sentido generacional, ya que permite comprender mejor al conjunto de personas que por haber nacido en fechas próximas y recibir educación e influjos del contexto social, histórico, cultural y económico semejantes, se comportan de manera afín o comparable en algunos sentidos. De esta manera, el vínculo generacional se constituye como efecto de un proceso de subjetivación, ligado con una vivencia común

3 Corresponde a la Convocatoria 2013 del Programa “Hacia un consenso del Sur para el Desarrollo Nacional con Inclusión Social” de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU) dependiente del Ministerio de Educación de la Nación.

en torno a una experiencia de ruptura, a partir de la cual se crean principios de identificación y reconocimiento de un “nosotros” (Lewkowicz, 2003). Es decir que para referirse a una generación política, se deben tener en cuenta las creencias, percepciones y prácticas comunes para comprender por qué el conjunto de individuos es un grupo, y que éste busca nuevos rumbos de la política como signo generacional.

La visión generacional se enriquece cuando se considera que la que las diferencias en las pautas de participación política de jóvenes y adultos obedecen a dos tipos de factores causales: el efecto cohorte y el efecto ciclo de vida (Bennett, 1997). El efecto cohorte se considera un reflejo de los diferentes contextos en los que se produce el proceso de socialización política de cada generación. Y el efecto ciclo de vida según el cual, las pautas de participación política van cambiando a lo largo de la vida, es lo que llevaría a una convergencia entre generaciones.

Aun cuando, a nivel empírico, se acepta la complejidad para distinguir la magnitud de ambos efectos, en este trabajo se procura investigar la participación política no convencional con la premisa de que los individuos siguen trayectorias participativas a lo largo de la vida, lo cual implica que las pautas de participación en un momento concreto del tiempo, son el resultado de factores generacionales y del momento del ciclo vital en el que se encuentra cada individuo.

Puede entenderse a la participación política no convencional como todas aquellas actividades que las realizan en otros espacios o formas de organizaciones y con nuevas prácticas, recreando estilos de influir sobre el contexto político imperante. Booth y Seligson (1978) proporcionan una definición más clara sobre lo antes expuesto, al sostener que la participación política abarca todos aquellos comportamientos que afectan o tratan de influir sobre la distribución de los bienes públicos. Los bienes públicos son producidos en gran parte, pero no exclusivamente, por los gobiernos. De esta manera, no limitan la participación política a las acciones dirigidas hacia las autoridades del sistema político, ampliando el requisito de la intencionalidad política de la participación.

El problema de definición de la participación política no se plantea en aspectos exclusivamente terminológicos, ya que el concepto tiene una dimensión histórica que varía de un contexto socio-político a otro. Las formas típicas de participación política evolucionan de una etapa a otra y, consecuentemente, diferentes generaciones pueden adoptar diferentes canales de participación como forma de expresión política, dependiendo también de las alternativas disponibles (Castillo: 2008).

En este orden de ideas, Norris (2003) señala, que en las sociedades contemporáneas emergen múltiples formas de implicación cívica que suplantando a las que eran usuales en las sociedades tradicionales. Y es así como la evolución y diversificación de la participación política a lo largo del tiempo, se exterioriza respecto a los agentes de acción colectiva, las formas de expresión y los destinatarios de esa participación política, es decir aquellos a quienes se pretende influir. En este orden de ideas, el citado autor sostiene que el objeto político en torno al que se produce la movilización se ha ampliado considerablemente, desdibujando los límites entre lo social y lo político, al tiempo que la división entre público y privado también se hace borrosa. Y observa que al mismo tiempo que se ha producido un cambio en el repertorio de las formas de acción política, también han cambiado los agentes o las formas de organización de la participación política.

En cuanto a los destinatarios o los objetivos de la participación se encuentran influidos por las tendencias contemporáneas de globalización y descentralización, lo cual se advierte en los movimientos por derechos humanos y ecologistas, entre otros no menos importantes.

Otro aspecto al que ha de hacerse referencia respecto a las limitaciones en el enfoque analítico que aquí se emplea, es que los datos no corresponden a una muestra continua en el tiempo, aunque recoge las diferencias entre individuos que pertenecen al rango de edad 16 a 29 años. A pesar de

estas limitaciones metodológicas, el enfoque aplicado sigue resultando útil para identificar valoraciones, motivaciones, prácticas y modos de participación política en diversos espacios, cuyo resultado se expone a continuación.

### **Metodología del trabajo de campo**

El universo de estudio ha estado conformado por las agrupaciones juveniles detectadas en el ámbito de la Provincia de Catamarca, -a febrero de 2015-, por la Dirección de Juventud dependiente del Ministerio de Desarrollo del Gobierno Provincial. Dichas agrupaciones son aquellas que no integran estructuras organizacionales de partidos políticos y/o gremios.

La muestra representa el 65% del total de las agrupaciones y ha sido seleccionada aleatoriamente. De cada una de las agrupaciones que conforman la muestra se ha entrevistado a tres jóvenes (de entre 16 a 29 años) a propuesta del líder de cada agrupación, pudiendo éste ser incluido en la medida que aceptara colaborar con la investigación.

La entrevista tuvo por objeto informar los alcances del trabajo de investigación y especialmente de la encuesta, la importancia de su participación, asegurar la reserva de la identidad de los encuestados y garantizar el destino de los datos relevados.

En las entrevistas se observó cierta reticencia inicial para proporcionar información, que luego pudo ser superada en todos los casos para completar satisfactoriamente la encuesta.

Los siguientes campos temáticos fueron incluidos en la encuesta: edad, sexo, situación actual en cuanto a si estudia y/o trabaja, lugar dónde realiza su participación política, motivo de su participación política, la consideración de que su participación política le permite alcanzar objetivos propuestos y si ejerce control social sobre la entidad que integra.

El procesamiento de la información obtenida se realizó mediante la utilización de un programa estadístico informático muy usado en las ciencias sociales y las empresas de investigación de mercado, conocido como Statistical Product and Service Solutions (SPSS v.18.1).

### **Interpretación de resultados obtenidos**

A continuación se exponen los resultados obtenidos de algunos campos temáticos relevados que se consideran de incumbencia directa con el tema abordado en este trabajo.

La muestra se encuentra integrada por un 59,6% de entrevistados de sexo masculino y un 40,4% de sexo femenino. Del total de encuestados el 76,6% afirma que con su participación cree posible alcanzar los objetivos de su participación política.

#### **a) Motivación para la participación política**

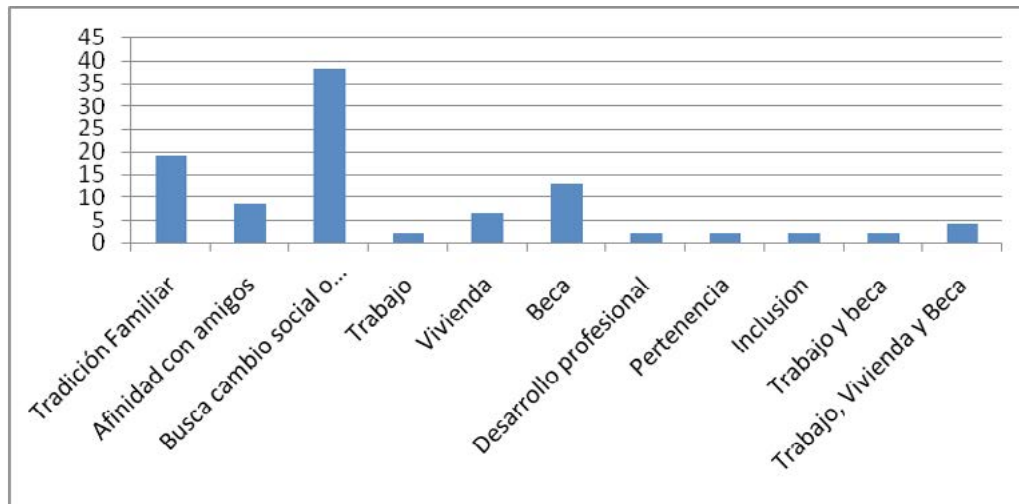
La pregunta “¿Qué lo motivó a participar en la política?”, requirió generalmente se precisara el alcance de “participar en política”, lo que se realizó en el contexto desarrollado en el punto anterior.

Las opciones para responder fueron: 1) Tradición familiar, 2) Afinidad con amigos, 3) búsqueda

de un cambio social o político y 4) Otros motivos. Esta última opción incluyó un espacio libre para la escritura.

El procesamiento de los datos arrojó los siguientes resultados:

Figura 1. Motivos para participar en política



Fuente: Encuesta realizada durante Marzo-Junio del 2015 en la Provincia de Catamarca

En este caso se observa que la idea de “producir cambios sociales o políticos” alcanza la mayor adhesión y es considerado en este trabajo vinculado a la noción de desarrollo social, entendido como un cambio cualitativo y cuantitativo en la calidad de vida de una sociedad por decisión y acción concertada e incorporado a la realidad para provecho propio. Esto se manifiesta de un modo más evidente en la elección de otras opciones, donde se señala explícitamente que la motivación en la participación está sujeta al logro de vivienda, trabajo, becas de estudio, etc.

El cambio social enfatiza que el fenómeno económico no es autónomo y que su análisis debe ser integrado a la reflexión sobre las motivaciones, los comportamientos y el sistema de valores de las personas, la misma que debe ser considerada como el protagonista central del desarrollo (Roth, 2000).

El segundo marcador destacado lo constituye la “tradicción familiar” lo que confirma la teoría de que el entorno familiar establece, una serie de predisposiciones políticas cuyo impacto se verifica en los comportamientos que se adoptarán.

Antonio M. Jaime Castillo (2008), sostiene que las teorías tradicionales sobre la socialización política insinúan que las actitudes políticas básicas se adquieren a edades relativamente tempranas (en la familia o la escuela, principalmente). Y luego señala que puede observarse cómo los hábitos y actitudes adquiridas en la socialización primaria, -aunque no son inamovibles-, tienden a solidificarse conforme transcurre el tiempo, lo cual genera diferencias persistentes entre generaciones.

Diversos estudios realizados en la Comunidad Europea (Benedicto, 2008; Catillo, 2008 Bontempi, 2008; Leccardi y Feixay, 2011, entre otros) destacan el decisivo peso de los anclajes políticos familiares al determinar una cierta permanencia en las disposiciones políticas tanto de los jóvenes

como de sus mayores, y un nivel de politización relativamente estable, además de una desconfianza idéntica con respecto a la clase política y la persistencia de una adhesión a los valores y engranajes de la democracia representativa.

En cuanto al análisis respecto a la influencia o “afinidad con amigos” debe considerarse que en la actualidad, la pertenencia y las identidades colectivas se estructuran a través de una multiplicidad de vínculos, cada uno de los cuales, a menudo, resulta más sutil respecto a lo que se vivía en el pasado. Pero pluralidad de vínculos también significa multiplicidad de identidades y también multiplicación de las separaciones, de las formas de no compromiso. De esta manera, lo que constituye el rasgo específico de las identidades colectivas contemporáneas y de su elaboración a través de la participación no es ni el compromiso ni la falta de compromiso: es la posibilidad de elegir entre los dos, tal como lo se ha señalado, en las nuevas prácticas de participación activadas por los “individuos individualizados”, “la desafiliación (désaffiliation), la no pertenencia (désappartenance) deberían ser siempre posibles [...] puesto que el sujeto moderno busca el equilibrio entre compromiso y falta de compromiso” (F. de Singly, 2003: 69).

Desde este punto de vista, es posible comprender que el compromiso social que se establece a través de la participación se establece en un contexto de elección y moviliza un marco de entendimiento y formas de comunicación donde los contenidos influyen en el modo en que las relaciones y comunicaciones son desarrolladas. Así entendida la participación, se parece mucho a la socialización, es decir a un proceso que es constitutivo del vínculo social y que es desarrollado por los individuos de maneras que también son no conscientes, por el simple hecho de formar parte de redes de relaciones sociales.

La cuarta opción, referida a “Otros motivos” que lleva a participar en la política, -teniendo en cuenta que el sujeto consultado tiene una participación activa y reconocida en la organización a la que pertenece-, expone en general otras realidades propias de la cultura política predominante en nuestro país. La excepción en esta observación, la constituyen los casos donde se expone el carácter de “pertenencia” y de “inclusión” que bien podrían ser analizados en el contexto de las relaciones de amistad donde prevalecen los procesos de construcción social de los significados y de la identidad juvenil.

En cuanto a la motivación de lograr un beneficio explícito e individual, es posible advertir la coexistencia de jóvenes que experimentan la necesidad de realizar una transición entre diversos universos de referencias y de diferentes culturas políticas con la asociación ineludible a situaciones socio-económicas que motivan y provocan su participación. Ello también implica que se enfrentan a una gran variedad de parámetros y tablas de lectura a fin de descifrar su entorno, que resulta de una enorme complejización del mundo político y social, con la idea de que el logro de beneficios es parte de las prácticas cotidianas, percibiendo que la solución a necesidades concretas son algo asequible desde la participación.

Estas prácticas se producen generalmente en el marco de asociaciones que revisten un carácter de compromiso social o político y organizan las reivindicaciones de los “sin” (sin techo, sin trabajo, etc.) o incluso focalizan la atención de los poderes públicos en los derechos humanos y las cuestiones humanitarias, resultan generalmente un mayor atractivo y suscitan una confianza más elevada. Las asociaciones pueden responder mejor que los partidos a la demanda de llevar a cabo actuaciones concretas, así como a la exigencia de eficacia y resultados y, por tanto, a las expectativas que pueden tener las jóvenes generaciones de hoy en materia de compromiso. Muxel (2008) afirma que son muy pocos los que habiendo integrado las asociaciones de carácter reivindicatorio o de sesgo solidario luego pasan a la acción, sobre todo de un modo duradero. Este aspecto no pudo ser confirmado en virtud del alcance establecido para el trabajo de campo pero deja la puerta abierta para futuras investigaciones.

## b) La práctica del control social

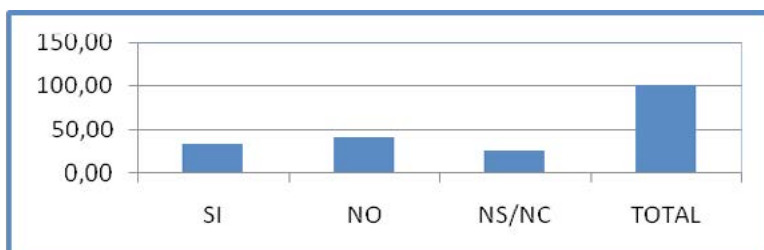
La inclusión de la pregunta “¿Desde su organización, o personalmente, puede controlar las acciones y conductas de los funcionarios públicos? ¿Cómo lo realiza?” se orienta a indagar sobre el conocimiento y las prácticas del control social que pudieran realizar las distintas agrupaciones y/o los individuos que participan activamente en ellas.

La intención de la pregunta apunta a conocer los mecanismos y prácticas imperantes para imponer un determinado orden social con su correspondiente institucionalidad, a la vez que implican valores de convivencia social y constituyen una extensión del proceso de socialización.

El control social es uno de los elementos fundamentales de la discusión sociológica y surge en todas las discusiones acerca de la naturaleza y causas de la estabilidad y el cambio social. Entre los antropólogos sociales la discusión se ha centrado este último tiempo alrededor de la comparación de las sociedades simples, algunas de las cuales despliegan medios formales de control social, mientras que otras indican una casi completa ausencia de ellos<sup>4</sup>.

Uno de los instrumentos a tener en cuenta y que nos proporcionan las disciplinas al servicio del control social, es que todo lo que se refiere a la normatividad, entendida como exteriorización y señal de lo que debe ser, forma parte de un tipo de pensamiento nacido de la unión de los comportamientos sociales y las relaciones de poder (Parker, 2007).

Figura 2: ¿Realiza Control Social?



Fuente: Encuesta realizada durante Marzo-Junio del 2015 en la Provincia de Catamarca

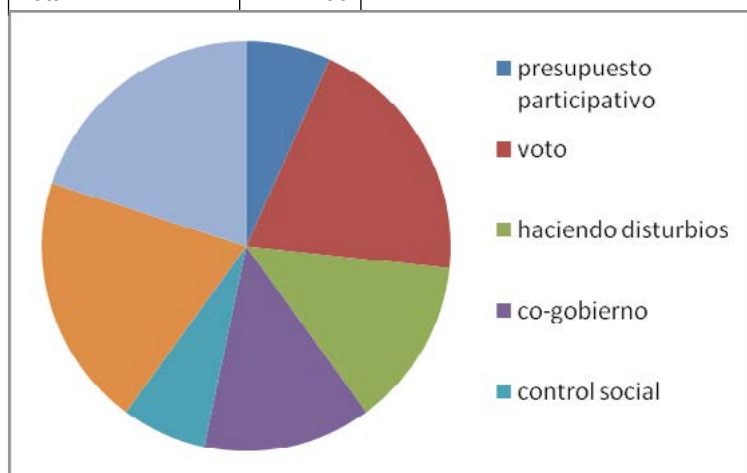
La respuesta afirmativa a la pregunta sobre el control que realiza sobre los funcionarios públicos, permitía ampliar acerca de cómo ejercía ese control con un espacio para la libre expresión de alternativas. Los resultados obtenidos para la respuesta afirmativa fueron tabulados y se exhiben en la tabla de la izquierda y a la derecha se representa gráficamente.

4 Diccionario de Sociología de Duncan Mitchell. 1989.Ed. Grijalbo. España.

Tabla 1. Ejercicio del Control Social

Controla a través de	%
presupuesto participativo	6,7
voto	20
haciendo disturbios	13,3
co-gobierno	13,3
control social	6,7
cumplimiento de promesas	20
paro, movilización	20
Total	100

Figura 3: Ejercicio del Control Social



Fuente: Encuesta realizada durante Marzo-Junio del 2015 en la Provincia de Catamarca

El presupuesto participativo, el co-gobierno y el voto son mecanismos institucionales de participación y de control, lo que implica el reconocimiento y valoración del sistema político-institucional y de las formas de participación establecidas. Sobre este aspecto, está la posibilidad de concebir la participación política no necesariamente como un producto de la participación social para vincularla al reconocimiento de la movilización cognitiva, es decir, es resultante de la extensión de una mayor educación y de la información del mundo globalizado de la que se benefician mayormente las jóvenes generaciones.

Este segmento que representa la opinión del 40 % de los encuestados induce a la reflexión acerca de lo que diversos autores coinciden en afirmar que en las últimas décadas se ha producido en nuestro país en particular, y en América Latina en general, el alejamiento de la ciudadanía de las vías de participación a través de los partidos políticos (García Delgado, 1994; Sánchez, 1995, Auyero, 2002)<sup>5</sup>.

5 Citado por Silvina Brussino, Hugo Rabbia y Mercedes Hüg en *Abordaje psicosocial de la participación política en la ciudad de Córdoba*, en el XXVIX Congreso Interamericano de Psicología. Lima, Perú. Octubre, 2003.



La concepción de hacer “disturbios”, “paro y movilización” conlleva la consideración del uso de la protesta como herramienta útil y eficaz por parte de las jóvenes generaciones y el reconocimiento de legitimidad de este tipo de mecanismo de expresión democrática. A través de la protesta, los jóvenes ejercen un auténtico activismo político (Becquet, Linares, 2005). La diversidad de temas que son objeto de movilización colectiva muestra que no solo les preocupa los problemas propios de su condición social y económica sino que también pueden involucrarse en aquellos problemas que conciernen al funcionamiento y la organización de la sociedad. Es así como problemas de violencia de género, inseguridad, derechos humanos o medio ambiente motivan este tipo de prácticas. La participación convencional a través del voto y la noconvencional expresada en la manifestación o movilización, se encuentran estrechamente relacionadas y generalmente se refuerzan mutuamente.

Las respuestas “control social” y “cumplimiento de promesas” no se consideran lo suficientemente claras, ni permiten percibir mecanismos de participación o prácticas que pudieran ser analizarlas.

Al sumar los porcentajes correspondientes a las respuestas obtenidas para las opciones “NO” realiza control y “NO SABE/NO CONTESTA”, se obtuvo un total de 65,2%. La interpretación sobre este resultado podrá ser evaluado en el marco de lo que las teorías sociológicas y antropológicas investigan sobre las condiciones sociales y culturales que hacen más probable la desviación social. Entendida ésta como “*el comportamiento que los miembros de una sociedad ven como violación a sus normas*” (Gilbert Ceballos, 1997, 201). En este sentido, La reacción social que las desviaciones normativas provocan corresponde ser analizada en el contexto de las valoraciones dominantes en la sociedad catamarqueña y en el país, lo cual excede el alcance de este trabajo. Aquí solo se dirá, que este alto porcentaje resulta al menos preocupante en la consideración de responsabilidades cívicas de las juventudes catamarqueñas.

## Conclusiones

El objetivo de este trabajo ha sido analizar las prácticas y vínculos sociales inherentes a la participación política de las juventudes en la Provincia de Catamarca, en correspondencia con lo que señalan los marcos teóricos actuales. En este contexto se ha realizado una revisión de las distintas corrientes de pensamiento acerca de lo que se entiende como sujeto juvenil, participación política, las motivaciones que la producen y la práctica o ejercicio del control social. Dicho análisis ha sido aplicado para interpretar los resultados obtenidos en encuestas realizadas a individuos de 16 a 29 años que integran agrupaciones con participación política en el ámbito territorial provincial.

En las prácticas y formas de la participación política juvenil en Catamarca, consideradas desde una perspectiva general, se identifican mayormente elementos que evidencian continuidad en la dinámica generacional. En este sentido, cabe destacar el decisivo peso de tradiciones familiares cuya impronta es reconocida por los actores como el elemento motivador para participar activamente en agrupaciones, -formales o no-, desde donde exteriorizan prácticas destinadas a influir en el ámbito social en que actúan.

El análisis sobre el cambio social que alcanza la mayor adhesión como motivación para la participación política, está vinculado a la noción de desarrollo social, entendido como un cambio cualitativo y cuantitativo en la calidad de vida de una sociedad por decisión y acción concertada e incorporado a la realidad para provecho propio. Esta idea se fortalece con la evidencia proporcionada por una gran parte de los encuestados que identificó como motivación para su participación en alguna agrupación política, el interés de lograr un beneficio individual, tal como una vivienda, trabajo, becas de estudio, etc.

La pregunta tendiente a reconocer mecanismos y prácticas de control social que pudieran estar realizando los individuos seleccionados en la muestra, arrojó un alto porcentaje (65,2%) de

adhesiones en las opciones “NO” realiza control y “NO SABE/NO CONTESTA”. Este resultado considerado en el marco de lo que se entiende por normatividad, -entendida como exteriorización y señal de lo que debe ser-, debiera ser analizado en el contexto de lo que las desviaciones normativas provocan. Ello requiere un estudio acerca de las valoraciones dominantes en la sociedad catamarqueña y en el país acerca de lo que pudiera entenderse como desviaciones normativas y las conductas inherentes a estas valoraciones, lo cual excede el alcance de este trabajo. Sin embargo, debe destacarse que este alto porcentaje resulta al menos llamativo teniendo en cuenta las responsabilidades cívicas de las juventudes catamarqueñas con participación política.

Finalmente, anhelamos que este trabajo sobre la participación de las juventudes limitado al análisis territorial en la Provincia de Catamarca, aporte al debate y conocimiento de nuestra realidad y favorezca el desarrollo de nuevas líneas de investigación sobre este prolífico campo.

**Agradecimiento:**

Se agradece la colaboración del Dr. Francisco Martín Castilla. Docente Titular de las Cátedra Investigación Operativa en la Facultad de Ciencias Económicas y Administración (FCEyA) de la Universidad Nacional de Catamarca (UNCa), para el procesamiento de las encuestas realizadas.

## Bibliografía

- **Becquet V.** y de Linares C. (eds) 2005. *Quand les jeunesses'engagent. Entre expérimentations et constructions identitaires*, Paris, L'Harmattan
- **Bennett, S. E.** 1997. "Why Young Americans Hate Politics and What We Should Do about It", *Political Science & Politics*, 30(1): 47-53
- **Bontempi, M.** 2008. *Significados y formas de la participación política juvenil en Italia*. Revista de Estudios de Juventud. Jóvenes y participación política: investigaciones europeas. Junio/08. N° 81. Pp. 113-130
- **Bonvillani, A., Palermo, A. I., Vázquez, M. y Vommaro, P. A.** 2008. *Juventud y política en la Argentina (1968-2008). Hacia la construcción de un estado del arte*. Revista Argentina de Sociología Año 6 N°11- pp.44-73. Argentina
- **Booth, J. H. y Seligson, M. A.** 1978. *Political Participation in Latin America. The Citizen and the State*. New York : Holmes and Meier.
- **Bourdieu, P.** 1998. *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.
- Carrillo, A. M. 2002. *Ciudadanía y juventud: Elementos para una articulación conceptual*. Perfiles latinoamericanos: revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede México, (20), 157-176.
- **Campbell, A., Gurin, G. & Miller, W.E.** 1954. *The voter decides*. White Plains, New York: Row, Peterson & Company
- **Castillo, A.** 2008. *Trayectorias de participación política de la juventud europea: ¿Efectos de cohorte o efectos de ciclo vital?* Revista de Estudios de Juventud. Jóvenes y participación política: investigaciones europeas. Junio/08. N° 81. Pp. 67-93
- **CEPAL.** 2000. *Juventud, población y desarrollo: problemas, posibilidades y desafíos*. Chile: Naciones Unidas.
- **Conge, P.** 1988. *The concept of political participation*. *Comparative Politics*, 20 (2), pp. 241-249.
- **Conge, P.J.** 1988. *The concept of political participation*. *Comparative Politics*, 20 (2), pp. 241-249.
- **Escalante, R., y Miñano, M.** (1982) *Investigación, organización y desarrollo de la comunidad*. México: Oasis.
- **Funes, M. J.** 2003. "Socialización Política y Participación Ciudadana. Jóvenes en dictadura y Jóvenes en Democracia", Revista de estudios de Juventud (edición especial 25° aniversario Constitución): 57-75.
- **Funes, M. J.** 2006. "De lo visible, lo invisible, lo estigmatizado y lo prohibido", Revista de Estudios de Juventud, 75: 11-27.
- **Gilbert Cevallos, J.** 1997. *Introducción a la sociología*. Lom Ediciones. Santiago de Chile.

- **Lewkowicz**, I. 2003 Generaciones y constitución política [versión electrónica]. URL [www.estudiolwz.com.ar](http://www.estudiolwz.com.ar)
- **Martínez**, V. y Montali, G. 2015. *Co-construcción de conocimientos y espacios de trabajo autogestionados. Encuentros desde una intervención militante*. Revista de Temas Sociales. Publicación de la Universidad Nacional de San Luis Año 19. N° 35. Kairos
- **Muxel**, A. 2008 *Continuidades y rupturas de la experiencia política juvenil*. Revista de Estudios de Juventud: investigaciones europeas N° 81 Jóvenes y participación política. Pp. 31-43.
- **Norris**, P. 2003. “*Young People & Political Activism: From the Politics of Loyalties to the Politics of Choice*”. Strasbourg: Council of Europe Symposium “Young people and democratic institutions: from disillusionment to participation”.
- **Parker**, I. 2007 *La deconstrucción de la psicopatología en la investigación-acción*. Archipiélago: Cuadernos Crítica de la Cultura, 76: pp. 65-74
- **Quijano**, A. 1997 “*Colonialidad del poder, cultura y conocimiento en América Latina*”, en Anuario Mariateguiano, vol. IX, no.9, Lima,.
- **Rodríguez**, E. y **Dabezies**, B. 1991. Primer Informe sobre la juventud en América Latina 1990. Madrid. Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud
- **Roth** E. 2000. *Cambio social y decisiones comunitarias. Análisis de Factores psicosociales*. Revista Latinoamericana de Psicología, 32,1, 9-29.
- **Sabucedo**, J.M. 1996. *Psicología política*. Madrid: Síntesis.
- **Sigell**, R. 1989. *Political Learning in Adulthood. A Sourcebook of Theory and Research*. Chicago Press, London.
- **Singly** de F. 2003. *Les uns avec les autres. Quand l'individualisme crée du lien*, Paris, A. Colin.
- **Vázquez**, M. y **Vommaro**, P. 2009 *Sentidos y prácticas de la política entre la juventud organizada de los barrios populares en la Argentina reciente* Cuadernos del Cendes versión impresa ISSN 1012-2508 CDC v.26 n.70 Caracas abr. 2009
- **Villareal**, M. 1999 “*Construir ciudadanía: construcción democrática del poder*”, en Última Década (Viña del Mar: CIPDA), n° 10.
- **Vommaro**, P. 2014 *Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina*. 1ª Volumen de la colección “Las juventudes argentinas hoy: tendencias, perspectivas, debates”. Grupo Editor Universitario. Buenos Aires. Argentina.

## ¿Nuevos derechos para una nueva juventud(es) argentina?

### **Adriana A. Argerich**

Contadora Pública Nacional. Especialista en Contabilidad y Auditoría. Universidad Nacional de Catamarca.

Profesora Adjunta Cátedra Políticas Públicas. Directora del Proyecto de Investigación SPU “Juventud: eje transversal de políticas sociales del último decenio en Argentina”.

### **Daniel Moreno Yunis**

Contador Público Nacional. Lic. En Administración. Universidad Nacional de Catamarca.

Integrante del Proyecto de Investigación SPU “Juventud: eje transversal de políticas sociales del último decenio en Argentina”.

daniel\_myunis@yahoo.com.ar

### **Sabrina Nieva**

Estudiante de la Licenciatura en Administración de la FCEyA. Universidad Nacional de Catamarca. Integrante del Proyecto de Investigación SPU “Juventud: eje transversal de políticas sociales del último decenio en Argentina”.

sabryngys@hotmail.com

**Eje temático:** Políticas Sociales, Viejos y Nuevos Derechos

### **Resumen**

997

La emergencia de nuevos derechos en la última década en Argentina plantea interrogantes acerca de las transformaciones sociales que esta nueva legalidad otorga. Las intervenciones del Estado dirigidas al sujeto juvenil de nuestro país y los cambios sociales que las mismas pudieron producir constituyen el eje de este trabajo, procurando aportar elementos para el análisis y debate.

Dado que no es adecuado hablar de “juventud” en singular como un sujeto homogéneo, -ya que las investigaciones han demostrado que no hay una sola forma de ser joven-, y que es pertinente referirnos a “las juventud(es)”, entendemos que el abordaje de la temática que se propone, requiere algunas precisiones que contemplen esta complejidad.

La investigación de algunas prácticas comunes, creencias y valores del sujeto juvenil en el nuevo orden legal establecido, se ha realizado mediante un estudio de campo llevado a cabo en la Provincia de Catamarca, en el marco del Proyecto de Investigación “Juventud: eje transversal de políticas sociales del último decenio en Argentina”.

**Palabras claves:** Nuevos Derechos – Juventud - Transformaciones Sociales -

### **Introducción**

A partir del declive del Estado benefactor se quebraron vínculos y redes de contención, entraron en crisis instituciones y ámbitos como la escuela y el hospital públicos; los sindicatos y las instituciones aseguradoras; el barrio y sus espacios de representación y de desarrollo de actividades comunitarias, y se fue instaurando una cultura de la violencia, de discriminación y de humillación ejercida sobre sectores con desventajas sociales (Bergalli, Delgado, Garcés, González Placer, Horta, Izard, 2006).

Es así como el inicio del siglo XXI exhibiría una Argentina con cambios sociales potenciados por una profunda crisis económica donde la democracia estaba sometida a una prueba nueva y diferente de estabilidad.

Las tensiones en la sociedad civil manifestaron el ocaso del modelo mercado-céntrico y la demanda de una sociedad más inclusiva. De esta manera, las prácticas que presuponen valores sociales fueron reconociendo nuevas formas de poder y exigiendo una institucionalidad que permitiera dar respuesta a demandas basadas en una nueva configuración de necesidades. En este cambio también puede advertirse que la concepción de necesidades manifestada por diversos actores sociales se ha sustentado generalmente en la percepción de un derecho no reconocido o restringido.

El Dr. Eugenio Zaffaroni, reconocido jurista argentino, en el acto de la Universidad Nacional de Córdoba con motivo de la presentación del primer número de la “Revista Interferencia. Derechos y Seguridad Humana” en el año 2010, reflexionó *“que detrás del neoliberalismo, se escondía y se esconde el retaceo de derechos sociales, con el fin casi inmediato de fortalecer el Estado Penal y, con ello, el cercenamiento de derechos sociales y libertades individuales”*.

Los cambios y exigencias de un mundo globalizado, implican nuevas formas de organización de las sociedades donde es posible advertir que al ritmo vertiginoso de las nuevas tecnologías se profundizan otros problemas que impactan mayormente en economías débiles ampliando la pobreza, la exclusión, la segmentación y reconfigurando valores sociales en ciudadanos sin fronteras.

Los nuevos reclamos y conflictos sociales, muestran las distintas caras de una distribución de la riqueza que resulta injusta y que se expresa como la limitación al ejercicio de derechos, identificados éstos generalmente como el derecho a la educación, derecho a la salud o derecho a la vivienda principalmente. Del mismo modo, también se perciben algunas restricciones en la concepción misma de lo que la ciudadanía reconoce como el derecho a la seguridad para ir limitándolo a determinado tipo de delitos (hurto, robo; homicidio; hechos contra la integridad sexual o violencia de género) sin considerar mayormente otros tipos de inseguridades como la vial, ambiental, laboral, etc., lo cual se encuentra favorecido por una fuerte impronta mediática. Otro de los aspectos sobresalientes en los reclamos ciudadanos y que evidencian cambios en las demandas ciudadanas está referido a la falta de información de los distintos estamentos de los poderes de la república, mostrando un grado interesante de evolución de necesidades y de conocimientos cívicos.

Estas características en las demandas ciudadanas de políticas públicas se orientan a marcar la responsabilidad del Estado, con resultados que garanticen mínimos de dignidad construidos en las nuevas valoraciones y canalizados a través de las distintas instituciones que el gobierno tiene a su alcance. Sin embargo, muchas de estas demandas tienen relación con la lógica de incorporar en las políticas públicas de los Estados, en su legislación y jurisprudencia, a los principios de los derechos reconocidos a nivel internacional, interamericano y en la constitución nacional. De esta manera debe considerarse que el análisis de esta realidad y el modo que va estableciendo prácticas sociales en el sujeto juvenil, debe basarse en una perspectiva transversal y que supere la visión de las políticas asistencialistas.

Este nuevo enfoque debe superar la consideración de las personas como meros “beneficiarios” de programas sociales de corte asistencial para pasar a su valoración en tanto titulares plenos de derechos (Pautassi y Royo, 2012).

## El sujeto juvenil

El concepto de «juventud» surge como categoría en la Gran Bretaña de posguerra como una de las manifestaciones más visibles del cambio social del período.

Juventud es una categoría construida, -sólo una palabra- dice Pierre Bourdieu (1990) e inmediatamente aclara que se construye como representación ideológica de la división de los grupos y que existe una lucha por instalar sus límites<sup>1</sup>.

Sobre estos “límites” debe mencionarse que distintas corrientes de pensamiento aceptan clasificaciones diversas como las biológicas, etarias, sociológicas, psicológicas entre otras no menos importantes y que concluyen que no es posible hablar de una sola juventud estableciendo que la manera más adecuada para el tratamiento del tema es aceptar la existencia de “juventudes”. Es de resaltar que los estudios sobre juventud en el país fueron iniciados desde la sociología, y ello implica el establecimiento de una tendencia en el desarrollo de este campo de investigación y también aporta datos para la comprensión de políticas sociales orientadas a las juventudes argentinas.

Un primer paso es reconocer la creciente amplitud del ámbito juvenil. Independientemente de la agrupación de la condición juvenil mediante un criterio operativo (como la edad), el conocimiento vigente y la evidencia indican que más que una juventud o un movimiento juvenil, existen muchos y muy diversos sectores o grupos juveniles, con características particulares y específicas, que los diferencian nítidamente (CEPAL/CELADE, 2000; Rodríguez y Dabesz, 1991).

Procurando caracterizar la juventud latinoamericana, se destaca en el estudio de CEPAL-OIJ, *La juventud en Iberoamérica: tendencias y urgencias* (coord. Martín Hopenhayn, 2004), que “Si a la juventud se le asigna como rol principal su período de “moratoria” (ni niños ni adultos), destinado a la preparación para el mundo productivo, hoy en día esa imagen se ve fracturada por la crisis del empleo y el cambio acelerado en los modos de vida. El sentido mismo de la fase juvenil está en crisis, y no es casual que la sociedad se refiera a ella con connotaciones “anómicas”, tales como apatía política, falta de normas o conductas de riesgo. En este marco, creo que la mejor manera de caracterizar a la juventud latinoamericana es mostrar las tensiones que vive hoy con mayor dramatismo que el resto de la sociedad”.

Teniendo en cuenta el criterio demográfico, las Naciones Unidas han establecido un rango de edad para definir a la juventud como a los hombres y mujeres de entre 15 y 24 años, en tanto que el criterio europeo acepta en este segmento a quienes tienen entre 15 y 29 años.

La postergación de la edad de autonomía económica de los jóvenes ha llevado a que muchos estudios ampliaran el rango a 15-29 años de edad.

Dados estos antecedentes, en el presente trabajo se ha considerado básicamente el rango etario de 16 a 29 años, utilizando un criterio más ajustado a la edad efectiva en que se asumen roles por reconocimientos en el orden jurídico, como es el caso del voto joven en nuestro país.

## ¿AMPLIACIÓN JURÍDICA DEL SEGMENTO ETARIO DE JUVENTUDES?

### a) DERECHOS CIVILES

La Ley 26.579, que modificó el Código Civil, estableciendo la Mayoría de Edad a partir de los 18 años fue sancionada el 2 de Diciembre de 2009.

Disponer la mayoría de edad a partir de los 18 años, permite a los jóvenes de esa edad ejercer plenos derechos en materia civil y comercial que estaban vedados por la legislación. A partir de

---

1 Citado en el Informe de Investigaciones sobre juventudes en Argentina: estado del arte en ciencias sociales, coordinado por Eleonor Faur (2006).

esa modificación los jóvenes pueden, como cualquier adulto, comprar y alquilar propiedades, firmar contratos, abrir cuentas bancarias, encarar emprendimientos comerciales, disponer de una herencia, tramitar documentos, contraer matrimonio y viajar al exterior sin autorización de sus padres.

El proyecto, que se aprobó con 42 votos positivos y sólo tuvo uno negativo (el de la senadora Nancy Parrilli, del Frente para la Victoria), establece que si bien la mayoría de edad comienza a partir de los 18 años, los padres o tutores deberán continuar con la manutención y cobertura social de sus hijos hasta que éstos cumplan 21 años.

El senador Rubén Giustiniani (Partido Socialista), quien celebró la aprobación de la ley, sostuvo que la baja en la mayoría de edad se corresponde con la opinión de la doctrina más moderna, los tratados internacionales y la legislación de países como España, Alemania, Canadá, Francia, Italia, Perú, varios estados de Estados Unidos y países que integran el Mercosur. Además, señaló, este tema se había transformado, desde la reforma de la Constitución Nacional de 1994, en un incumplimiento constitucional que debía ser subsanado, ya que, según la Convención de los Derechos del Niño aprobada por nuestro país, el límite temporal para considerar a una persona como un niño son los 18 años<sup>2</sup>.

#### b) DERECHOS POLÍTICOS

Los derechos políticos son el conjunto de titularidades que habilitan a una persona a participar y decidir en la vida política de un Estado. Este conjunto de titularidades es reservado a quienes se les reconoce la condición de “ciudadanos”, pero a la vez establecen mecanismos por medio de los cuales se ejerce la “ciudadanía política”, noción que está vinculada estrechamente al concepto de democracia (Picado: 2007)

1000

En la República Argentina los derechos políticos están reconocidos en la Constitución Nacional. Los derechos políticos entendidos como una categoría especial de los derechos humanos, y como parte de estos, son un campo jurídico en plena evolución. Hasta hace unas décadas, el ejercicio de los derechos estaba limitado por condiciones tales como el sexo, la posición económica, el nivel de alfabetización y la edad para alcanzar la ciudadanía política era más avanzada.

En cuanto a la participación juvenil Dina Krauskopf (1999: 127), habla de “participación protagónica” para caracterizar la participación efectiva de los jóvenes sin sesgos del adultocentrismo, y citando a Rogert Hart caracteriza los niveles de participación de niños y adolescentes en dos dimensiones que denomina “participación aparente” y “participación efectiva”.

La Ley N° 26.774 de Ciudadanía Argentina sancionada en octubre de 2012, a la cual la Provincia Catamarca aún no adhirió<sup>3</sup>, reconoce los derechos políticos de los jóvenes entre 16 y 18 años habilitándolos al voto voluntario. La Ley se fundamenta en la Doctrina de Protección Integral de los Derechos de los Niños y en el paradigma que concibe a la niñez, la adolescencia y la juventud como sujetos plenos de derecho.

El Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo tiene media sanción, logrado en la Cámara de Diputados y no obtuvo el quórum necesario para el tratamiento en la Cámara de Senadores. A su vez, un proyecto de ley originado y aprobado en la Cámara de Senadores que contempla entre otros temas la adhesión a la ley nacional del Voto Joven, se encuentra pendiente de tratamiento en la Cámara de Diputados.

2 Publicado en Diario La Nación el Jueves 03 de diciembre de 2009.

3 El Proyecto presentado por el Poder Ejecutivo tiene media sanción, logrado en la Cámara de Diputados y no obtuvo el quórum necesario para el tratamiento en la Cámara de Senadores. A su vez, un proyecto de ley originado y aprobado en la Cámara de Senadores que contempla entre otros temas la adhesión a la ley nacional del Voto Joven, se encuentra pendiente de tratamiento en la Cámara de Diputados



Desde sus inicios, -como proyecto de ley-, la propuesta de ampliación de la ciudadanía política a los jóvenes<sup>4</sup> produjo un profundo debate en torno a cuestiones como la equiparación de edades mínimas para votar con otros umbrales etarios (mayoría de edad, imputabilidad penal, etc.), los efectos de una baja de la edad de voto en la participación electoral y fundamentalmente en relación a la capacidad de los jóvenes como electores.

A los fines de este trabajo, resulta oportuno destacar la investigación “Los adolescentes y el voto”, realizada por UNICEF en septiembre de 2013 en las principales ciudades de la Argentina. Esta investigación indagó sobre las opiniones respecto de la democracia, la participación ciudadana, la votación, sus implicancias y la política.

En cuanto a las opiniones sobre democracia muestra que los adolescentes asocian a la “democracia” principalmente con la “libertad de expresión”. De acuerdo al número de menciones, el “derecho al voto”, se coloca en segundo lugar, junto a la “igualdad de oportunidades”. Las opciones con menos menciones fueron “participación popular en las decisiones de gobierno, necesidades básicas garantizadas por el estado y justicia social”.

En relación a la “existencia de espacios para que los/las adolescentes puedan expresar libremente sus opiniones sobre los temas que les interesan”, la investigación arroja resultados divergentes, ya que el 50% de los adolescentes encuestados consideran la existencia de estos espacios, mientras que el 45% sostiene que carecen de los mismos. La escuela es vista como el ámbito donde los adolescentes tienen más posibilidad de ser escuchados, mientras que la participación política ocupa el último puesto.

La investigación también muestra que los adolescentes tienen deseo de opinar sobre los temas que les preocupan. En cuanto a los medios elegidos para “hacerles saber a los gobernantes sus opiniones”, el “voto” ocupa el segundo lugar junto a “los medios masivos de comunicación”, aunque el 77% de los adolescentes encuestados consideran que sus opiniones no influyen en los gobernantes.

En cuanto al voto, el 56% piensa que es positivo que los y las adolescentes tengan la oportunidad de votar en las elecciones y la mayoría está de acuerdo con que el voto es la mejor herramienta para producir cambios en la sociedad.

En la Provincia de Catamarca, de acuerdo con el censo nacional de población podía sumarse al padrón electoral, -para las elecciones de 2013-, 7.490 adolescentes de 16 años y 8.011 de 17, lo que da un total de 15.501 jóvenes. Sin embargo solo 7.107 jóvenes actualizaron su documento de identidad, requisito necesario para poder votar, y concurrieron a las urnas en octubre de 2013<sup>5</sup> solo 6.029 jóvenes, según información obtenida en el Juzgado Electoral.

### c) ALCANCE TRANSVERSAL DE LA NUEVA LEGISLACIÓN

Son pocas las leyes destinadas exclusivamente al sujeto juvenil, pero hay nuevos aportes en la legislación argentina en los últimos años que lo involucran desde el contexto intergeneracional que han sido concebidas.

4 La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes (2005) considera bajo las expresiones joven, jóvenes y juventud a todas las personas, comprendidas entre los 15 y los 24 años de edad. La Ley N° 26.061, de Protección Integral de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes entiende por niño todo ser humano desde el momento de su concepción y hasta los 18 años de edad. La Ley N° 26.774 de Ciudadanía Argentina sancionada en octubre de 2012, a la cual Catamarca adhirió, reconoce los derechos políticos de los jóvenes entre 16 y 18 años habilitándolos al voto voluntario. De aquí en adelante se utilizara a los fines de este trabajo indistintamente la palabra joven y adolescente para referirnos a los sujetos comprendidos entre 15 y 19 años.

5 La convocatoria al acto electoral en la Provincia de Catamarca para el 3° domingo de Octubre de 2013 se realizó mediante Decreto Provincial N° 259/13 del 25 de Agosto de 2013. Dicho acto administrativo contempló lo establecido en la Ley Nacional N° 15.262 de Simultaneidad de Elecciones Nacionales, Provinciales y Municipales y el Decreto Nacional N° 17.265/59 Reglamentario de la Ley N° 15.262, habilitando el voto joven, entre otras cuestiones, como la configuración de mesas mixtas en el acto eleccionario.

Respecto al reconocimiento de derechos del niño, los adolescentes y la mujer, se pueden citar algunos avances en los últimos años, que a modo de resumen se muestran a continuación:

La Ley 26.061 se enmarca en el paradigma de la protección integral, reconoce al niño como sujeto de derechos, avanza en los conceptos de familia que el derecho venía enunciando, resultando un concepto más amplio que el de familia nuclear, a la vez que reconoce derechos y la aplicación de garantías mínimas sustanciales en los procesos en los cuales el niño sea parte, hasta los 18 años de edad. También contempla a la familia como responsable prioritaria de asegurar a los niños, niñas y adolescentes el disfrute pleno y el efectivo ejercicio de sus derechos (art. 7). Obliga a los organismos del Estado a asegurar mediante políticas y programas de asistencia, que la familia pueda asumir tal responsabilidad y expresa en forma determinante que la falta de recursos materiales de los padres, la familia o los responsables del niño no autoriza a la separación de su familia nuclear, ampliada, o con quienes mantenga lazos afectivos ni su institucionalización (art. 33, párrafo tercero). Por su parte, el decreto reglamentario de la ley entiende por “familia”, “núcleo familiar”, “grupo familiar”, “grupo familiar de origen”, “medio familiar comunitario” o “familia ampliada”, además de los progenitores, a las personas vinculadas con los niños, niñas y adolescentes a través de líneas de parentesco por consanguinidad o por afinidad, a con otros miembros de la familia ampliada. Y que podrá asimilarse al concepto de “familia” a otros miembros de la comunidad que representen para el niño, niña o adolescente, vínculos significativos o afectivos en su historia personal como así también en su desarrollo, asistencia y protección (art. 7).

La ley ofició de plataforma legislativa para la creación de sendas modificaciones institucionales en la República Argentina y los pilares fundamentales que emergen de ella son: el Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia (Cofenaf), y la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (Senaf). La Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia, dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, es en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional el organismo especializado en materia de derechos de niñez y adolescencia. Como tal, interviene en la formulación de las políticas destinadas a la infancia y en el diseño, implementación, coordinación, monitoreo y evaluación de programas de promoción, protección, integración social y defensa de los derechos de niños, niñas y adolescentes, y en la elaboración de un Plan Nacional de Acción. Asimismo, cuenta con un sistema administrativo y financiero propio, que le permite ejecutar su presupuesto de manera más ágil. También es miembro titular del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, espacio institucional en el que participan dependencias con rangos ministeriales. Este es un instrumento estratégico, dado que imprime una mirada transversal, necesaria para generar las políticas públicas integrales en materia de niñez y adolescencia. En tal ámbito se han promovido los intercambios y la interacción simultánea de los ministerios de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación; de Salud; de Economía y Producción; y de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, articulando iniciativas que garanticen los derechos de todos los niños, niñas y adolescentes. A partir de lo estipulado en los decretos números 415 y 416/2006 de reglamentación de la Ley 26.061, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia desarrolló un trabajo con cada una de las provincias para que designen o identifiquen a las autoridades administrativas de protección de derechos en el ámbito local; y promovió con cada gobierno provincial y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires los acuerdos con el objetivo de transferir los servicios de atención directa. En septiembre del año 2006, el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires designó al Consejo de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes de la Ciudad de Buenos Aires como la autoridad de aplicación de la Ley 26.061 en esa jurisdicción y se transfirieron allí los programas de atención directa que hasta entonces estaban a cargo de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, con excepción del programa de “Tratamiento Familiar Alternativo” que aún hoy depende de la Secretaría, y algunas instituciones que albergan niños, niñas y adolescentes, cuya atención fue adecuada al nuevo paradigma.

Uno de los primeros instrumentos generados con el fin de lograr una mejor adecuación de las prácticas institucionales al imperativo de la Ley 26.061 fue el Memorando N° 86/2006, emitido

en agosto de 2006 por la Dirección Nacional de Derechos para regular, transformar y adecuar las prácticas institucionales al sistema de protección integral. El hecho más importante en relación a la coordinación entre las políticas provinciales y la nacional fue la puesta en marcha del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia conformado por las máximas autoridades en materia de niñez y adolescencia de los 23 gobiernos provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Consejo Federal está presidido, tal como lo estipula la Ley 26.061, por quien ejerce la titularidad de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia. A partir de su constitución, las provincias fueron convocadas a formar parte en la discusión y el análisis de la situación de la niñez, la adolescencia y la familia, participando en la planificación y ejecución de las políticas de este campo en forma permanente.

En la Provincia de Catamarca fue sancionada en el 2013, la Ley 5357, -similar a la Ley nacional 26.061-, y publicada en el Boletín Oficial el 30/08/13.

Otro aspecto interesante a tener en cuenta es la consecuencia de la convocatoria contra la violencia de género “Ni Una Menos”, realizada el 30 de junio de 2015, en distintas ciudades de Argentina y también en Chile y Uruguay, con el slogan de “Ni una mujer menos, ni una muerta más”, versos de Susana Chávez, la poetisa y activista mexicana asesinada en 2011 por denunciar los crímenes contra las mujeres en México. Las intervenciones del Estado argentino tendientes a dar respuesta a dicha convocatoria, pueden observarse en: 1) La Procuración General de la Nación dispuso la creación de la Unidad Fiscal Especializada en Violencia contra las Mujeres, 2) La legislatura de la ciudad de Buenos Aires sancionó, 8 días después de los actos de “Ni una menos”, una ley que crea las Unidades Fiscales Especializadas en Violencia Doméstica, y se aprobó el proyecto para establecer la Semana de la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres, entre el 25 de noviembre y el 1º de diciembre de cada año, orientada a “intensificar las acciones que desarrollan habitualmente los organismos del sector público de la Ciudad de Buenos Aires para sensibilizar, prevenir, sancionar y erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres”; 3) En Mendoza el Ejecutivo provincial mandó a la Legislatura leyes que ordenan la creación de la Fiscalía Especial contra la Violencia Intrafamiliar y de Género y el Observatorio de Violencia de Género y otra que habilita licencia por violencia de género para empleadas del Estado provincial. Además, se empezó a colocar pulseras magnéticas para monitorear a excluidos del hogar o violentos y se dispuso asesoría legal gratuita para las víctimas; 4) En Mar del Plata, el municipio dispuso una serie de medidas, como la inauguración de la Casa de la Mujer y la entrega que de botones antipánicos para aquellas mujeres que sufren acoso por parte de ex parejas que tienen restricciones de acercamiento; 5) En Santa Cruz se trabaja en la reglamentación de la ley provincial de violencia y en la puesta en marcha de una Mesa Local de Violencia de Género; 6) En Salta se formó una comisión bicameral para establecer el procedimiento de actuación judicial en la aplicación de la Ley 26.485, de Protección Integral a las Mujeres; 7) En Tucumán, la Corte de Justicia creó un registro de femicidios y casos de violencia de género y en Santa Fe se creó un centro de atención a las víctimas.

En la Provincia de Catamarca fue creado el Juzgado de Violencia de Género en el 2014, aunque a la fecha aún no funciona por razones organizativas de tipo presupuestario.

También resulta necesario resaltar, dos casos que tienen tratamiento mediático, el primero se sustenta en la Ley 26.742 de Derechos del Paciente, sancionada en mayo de 2012, que garantiza “el derecho a la autodeterminación en materia de tratamientos médicos” y el segundo referido a los abortos no punibles, establecido en la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres, y que tiene jerarquía constitucional desde la reforma de 1994. Y más allá de que estos temas que por diversas circunstancias, -primordialmente de orden moral o religioso-, conducen a personas y sectores a negarse a cumplirlos, vienen planteando un debate social y mediático que implica en muchos casos la reconfiguración de valores que implican una arista en concepciones históricamente arraigadas en la sociedad argentina.

## Escenarios de asimilación

El hecho de ser portador de un derecho significa que existe una pretensión justificada jurídicamente, que habilita a una persona a hacer o no hacer algo y, a la vez, puede reclamar a terceros que hagan o no hagan algo (Abramovich y Pautassi, 2009) Ello implica un cierto grado de conocimiento o al menos haber alcanzado conocimientos prácticos u operativos para que pueda ser viable la pretensión jurídica por parte del portador del derecho. Cuando se analiza el grado de conocimiento acerca de los derechos en el contexto de las juventudes, resulta trascendente la influencia de la información disponible a través de las nuevas tecnologías de información.

En una encuesta realizada a juventudes en Catamarca, en el marco del Proyecto de Investigación “Juventud: eje transversal de políticas sociales del último decenio en Argentina”, se constató la relación del término “inclusión” en expresiones del tipo “derecho al trabajo, a la educación y a la vivienda”, coincidente con necesidades o aspiraciones de los consultados.

La conciencia de ser portador de un derecho, se refleja en las actitudes ya formadas e influyen en las experiencias posteriores del individuo ya que le confieren direccionalidad a cualquiera de los fenómenos psíquicos que pasen a formar parte de esa experiencia (Clavijo Portieles: 2002:29). Por esta razón es posible creer que el actual escenario jurídico vigente en Argentina influye en las juventudes de un modo preponderante, lo cual hace posible inferir que la demanda sobre las responsabilidades estatales se verá fortalecida respecto a nuevos parámetros de inclusión de los derechos humanos con el fortalecimiento, entre otros, de las identidades sociales de niños, mujeres, y juventudes.

La posibilidad de ejercer el derecho de votar a partir de los 16 años, debiera ser reforzada con una educación civil acorde a los resultados que se pretende alcanzar. Al decir de Krauskopf, (2008), en relación a lo que debe procurarse en relación a la participación que promueven los derechos políticos: “ya no se trata sólo de la ciudadanía formal de ejercer el derecho al voto, sino que se da centralidad al desarrollo de la ciudadanía integral de niños, adolescentes y jóvenes”. La autora también sostiene que “La participación social y el ejercicio ciudadano reintegran a las juventudes al campo político, restablecen el vínculo social y aportan a la cohesión y gobernabilidad democrática”.

Las instituciones demarcan lo decible y lo pensable para cada situación social y para los actores involucrados y constituidos por ellas. A su vez, las prácticas suponen valor social, acarrean poder y llevan la marca de sus condiciones de producción. En este sentido, las instituciones estructuran y son estructuradas por un campo de discursividad actualizado mediante las estrategias desarrolladas por los actores (Puebla, Torti y Marty: 2012:29). Por lo tanto, la legislación de los últimos años que involucran al sujeto juvenil argentino debe ser analizada en el contexto de un marco social que se procura orientar atendiendo una problemática que implica instauración de valores más que de derechos. Sin embargo, tal como lo señala Pautassi (Ob.Cit), si no se respetan los estándares y principios que hacen efectivos los derechos seguiremos en el camino de sumar prácticas con derechos, que solo promueven una pérdida de confianza en los alcances de los propios instrumentos legales, como también una errónea implementación de los mismos y una violación de Derechos Humanos.

## A modo de cierre

El desarrollo humano comparte una visión común con los derechos humanos, donde la meta es la libertad humana. También se refuerzan mutuamente procurando afianzar el bienestar y la dignidad de todas las personas, construyendo el respeto por sí mismos y el respeto por los demás. De esta manera, las personas deben ser libres de realizar sus opciones y participar en las decisiones que afectan sus vidas y el ejercicio de esa libertad implica exponer los valores de una sociedad en las prácticas cotidianas.

Los nuevos reclamos y conflictos sociales expresan la limitación al ejercicio de derechos, identificados éstos generalmente como el derecho a la educación, derecho a la salud o derecho a la vivienda principalmente. Estas características en las peticiones ciudadanas se orientan a marcar la responsabilidad del Estado, demandando resultados que garanticen mínimos de dignidad basados en las nuevas valoraciones y canalizados a través de las distintas instituciones que el gobierno tiene a su alcance. Sin embargo, muchas de estas demandas tienen relación con el entendimiento de incorporar en las políticas públicas de los Estados, en su legislación y jurisprudencia, a los principios de los derechos reconocidos a nivel internacional, interamericano y en la constitución nacional.

La idea de ser portador de un derecho conlleva otra mirada de los ciudadanos acerca de los elementos del medio que pueden satisfacer sus necesidades y también resultan el desafío para establecer una orientación desde el contexto legal hacia el mundo de los valores. Esto es, que el marco legal debe tener características de orientabilidad, instaurando más valores que derechos, lo que permita presuponer que el individuo pueda lograr una mejor adaptación a nivel social y alcanzar la contribución para la adaptación a nivel social de otros.

Refuerza esta idea, -la visión desde una perspectiva sociológica-, donde *“la juventud se inicia con la capacidad del individuo para reproducir a la especie humana y termina cuando adquiere la capacidad para reproducir a la sociedad”* (Brito: 1997: 29).

Agradecimientos: Se agradece la colaboración del Abogado Rodolfo Vázquez. Profesor Adjunto de las cátedras Doctrinas Sociales y Económicas y Ética y Sociedad en la FCEyA-UNCa, Relator Legal de la Corte Suprema de Justicia de la Provincia de Catamarca y Autor de libros sobre pensamiento económico.

## Bibliografía

- Abramovich, V. (2006), “Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo”, Revista de la CEPAL, N° 88, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, Publicación de las Naciones Unidas
- Abramovich, V. y Pautassi, L.(2009) “La revisión judicial de políticas sociales. Estudio de casos.” Editores del Puerto SRL. Buenos Aires Argentina
- Argerich, A., Maldonado, B. y Mansilla, N (2014) “Votar a los 16 en Catamarca”. Publicación IV Reunión Nacional de Investigadores/as en juventudes Argentina. Universidad Nacional de San Luis. Argentina.
- Bergalli, R., Delgado, M. y otros (2009)“La humillación. Técnicas y discursos para la exclusión social. Fundamentos ideológicos de las políticas criminales de exclusión social”. Ediciones Bellaterra, Barcelona.
- Bobbio, N., (1998) “Teoría General del Derecho”. Ediciones Debate, España.
- Bourdieu, P. (1990), “La ‘juventud’ no es más que una palabra”, Sociología y cultura, México, D.F., Editorial Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1990) “La ‘juventud’ no es más que una palabra”, Sociología y cultura, México, D.F., Editorial Grijalbo.
- Brito, R. (1997) “Hacia una sociología de la juventud”, Revista jóvenes, Año 1, N° 1, México, D.F.
- Brito, Roberto (1997), “Hacia una sociología de la juventud”, Revista jóvenes, Año 1, N° 1, México, D.F.
- Carreras, R.A. (2012)“Juventudes, Medios y Conflictividad”. Revista Interferencia. Vol. 0 N° 2 Año 2012.Pag 31 a 38. Facultad de Psicología. Universidad Nacional de Córdoba.
- Catalano, A. (2008) “Juventud, ciudadanía y riesgo”. Revista de Trabajo.Año4. Número6.agosto-diciembre
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1995), “Población, equidad y transformación productiva”, serie Libros de la CEPAL, N° 35, Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004)“Panorama social de América Latina, 2002-2003”.. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Clavijo Portieles, A. (2002) “Crisis, familia y psicoterapia”. Editorial de Ciencias Médicas. La Habana. Cuba
- Krauskopf, D. (2008): «Dimensiones de la participación en las juventudes contemporáneas latinoamericanas». *Revista Pensamiento Iberoamericano* (3). Madrid.
- Krauskopf, Dina. (1998) “Dimensiones críticas en la participación social de las juventudes”. En publicación: Participación y Desarrollo Social en la Adolescencia. San José de Costa Rica: Fondo de Población de Naciones Unidas (UNFPA) Consultado Octubre de 2014en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/cyg/juventud/krauskopf.pdf>
- Laura Pautassi y Laura Royo. (2012) “Enfoque de derechos en las políticas de infancia: indicadores para su medición CEPAL. Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile.
- Pautassi, L(2012) Conferencia: Enfoque de derechos en las Políticas Públicas: Monitoreo y Rendición de Cuentas de los Estados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Revista Interferencia. Vol. 1 N° 3 Año 2012

- Picado, S. (2007) “Derechos Políticos como Derechos Humanos. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina”. Compiladores: Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson. 2º ed. México. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral. Consultado Octubre de 2014 en: [http://www.idea.int/publications/electoral\\_law\\_la/upload/inlay\\_tratado.pdf](http://www.idea.int/publications/electoral_law_la/upload/inlay_tratado.pdf)
- Puebla, M.; Torti, S. y Marty, C.(2012) “Adolescentes Infractores: Prácticas de las Agencias del Sistema Penal Juvenil”. Revista Interferencia. Vol. 0 N° 2 Año 2012
- Rodríguez, E. (1999), Juventud y políticas públicas en América Latina: experiencias y desafíos desde la gestión institucional, Medellín, Corporación Región.
- Rodríguez, E. (2000), Políticas públicas de juventud en América Latina: desafíos y prioridades a comienzos de un nuevo siglo” documento presentado al Seminario sobre “La renovación del capital humano y social: la importancia estratégica de invertir en el desarrollo y la participación de los jóvenes”, organizado en el marco de la cuadragésima primera reunión anual de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva Orleans, 24 al 27 de marzo.
- Rodríguez, E. y Dabezies, B. (1991) “Primer informe sobre la juventud en América Latina”, Conferencia Iberoamericana de Ministros de Juventud, Madrid, España.
- Rodríguez, J. (2000a), Vulnerabilidad demográfica en Bolivia, Ecuador, Nicaragua y Uruguay, Santiago de Chile, CEPAL, LC/R.1989.
- UNICEF (2013) “Estudio: Los Adolescentes y el voto 2013”. Consultado en Agosto de 2014 en: <http://www.slideshare.net/unicefargentina/adolescentes-y-el-voto>

# Encierro y sufrimiento psíquico desde una perspectiva juvenil

González Paula Daniela

Maestría en Salud Mental

Facultad de Psicología y Facultad de Ciencias Médicas

Universidad Nacional de Córdoba

gonzalezpauladaniela@gmail.com

**Eje temático:** Políticas sociales; nuevos y viejos derechos

## Introducción

Esta ponencia es producto de mi tesis de Maestría en Salud Mental, donde abordo las representaciones sociales en torno a la institucionalización (en el contexto de la justicia penal juvenil) desde la perspectiva de los jóvenes, la prensa gráfica y la posición de informantes expertos, poniendo énfasis en la producción de sufrimiento psíquico que conlleva habitar este tipo de instituciones.

Recoger la palabra de los jóvenes que transitaron por esta experiencia resultó un desafío no sólo metodológico sino, principalmente, político. Ya que se trata de voces generalmente silenciadas o veladas detrás de otras hegemónicas (los medios masivos de comunicación, los funcionarios judiciales, la policía, etc.) que “hablan por y sobre ellos”, que negativizan sus prácticas juveniles<sup>(1)</sup> y que, muchas veces, refuerzan el imaginario social dominante, donde este sector de la juventud es representado como “menores” desviados y peligrosos. En esta línea, correrse de la categoría de “adolescentes”, en este caso “en conflicto con la ley”, sostenida por el discurso psicologista que mira a los jóvenes como sujetos en transición, en crisis, que adolescen de algo y establece parámetros de normalidad-anormalidad, para poder pensar las juventudes desde una mirada socioantropológica, como un concepto relacional, históricamente construido y situacional, que se construye y reconstruye permanentemente en la interacción social, en lo cotidiano<sup>(2, 3, 4)</sup>, permite reconocer su condición de pluralidad-diversidad.

Para este estudio se utilizó un *método cualitativo*, entendiendo que este tipo de investigación recupera la perspectiva de los sujetos sobre sus experiencias de vida, desde una mirada holística, descriptiva y analítica, reconociendo el contexto histórico, cultural, social y político.

El abordaje a partir del *método descriptivo-cualitativo-interpretativo*, cuyas propiedades se adecuan a este tipo de estudio, que permite entender procesos con profundidad e intensidad, privilegiando lo particular sobre las generalidades, la captación del significado y del sentido interno, subjetivo, antes que la observación exterior de presuntas regularidades objetivas, tensionado estos aspectos con aquellos de carácter contextual, para poder acceder a la comprensión de las significaciones construidas por los sujetos desde el propio marco de referencia en que actúa y desarrolla su vida cotidiana. La muestra<sup>1</sup> estuvo constituida por 7 jóvenes que atravesaron por la experiencia de privación de libertad siendo menores de edad, 6 informantes expertos que por su trabajo en investigaciones o intervención directa en el campo jurídico, de las ciencias sociales y de la salud mental, ofrecieron nuevas miradas y pluralidad de sentidos y el análisis de noticias de 3 diarios (2 nacionales y 1 provincial) publicadas en un recorte temporal de 2 meses, que enriquecieron el objeto de estudio.

---

1 Para preservar el anonimato de los sujetos que componen la muestra se utiliza un código de identificación, siendo, en un caso, J (joven) y el número de entrevista y, en el otro, Infór y el número de entrevista.



Las instituciones de encierro para jóvenes presuntos trasgresores de las normas penales poseen un claro funcionamiento que las enmarca en la categoría de institución total <sup>(5)</sup>. Estas instituciones tienen una estructura específicamente diseñada para la supresión de las subjetividades individuales y se caracterizan por ejercer el control permanente sobre los movimientos, actividades y tiempos de los individuos allí internados. Operan bajo un sistema de vigilancia, recompensas y castigos, que encuentra su base en el poder disciplinario <sup>(6)</sup>, un poder que se ejerce constantemente, y ante todo, es un poder que produce: produce individuos y saberes, conocimientos. Más que castigar conductas, lo que trata es de enderezarlas, corregirlas para, de este modo, “fabricar” individuos dóciles y útiles para la reproducción del orden social establecido.

### **La lógica de gobierno intramuros y su correlato subjetivo**

Algunos de los hallazgos que presento articulan una relación dialéctica entre condiciones objetivas y subjetivas de encierro. Por las primeras, entiendo a aquello que viene dado desde la institución sobre el interno, es decir, el conjunto de prácticas regulares y racionales que constituyen el régimen de vida institucional, y por ello, configuran la cotidianeidad. Se consideran las normas y los usos del espacio y del tiempo entendidos como indicadores de determinada lógica gubernativa. Esta dimensión configura el contexto del texto narrado por los jóvenes entrevistados, en tensión con otras fuentes de información trabajadas.

Estrechamente vinculado a ello, surgen las condiciones subjetivas de encierro, ya que este régimen institucional provoca un impacto en el registro de la subjetividad. Se pone énfasis en las emociones y sentimientos que prevalecen en el tránsito por estas instituciones y en las relaciones que configuran en la interacción cotidiana (con pares, guardias/maestros, autoridades y equipo técnico), pudiéndose apreciar que el sufrimiento psíquico encuentra un lugar primordial en las vivencias que los jóvenes relatan.

Incorporar la dimensión subjetiva conlleva instalar la pregunta por la consideración de la salud mental en este ámbito, evidenciando la importancia de valorar la enunciación del malestar por parte de los jóvenes, que si bien corresponde a una vivencia singular, encuentra coordenadas comunes ligadas a la producción de sufrimiento inherente a cierto modo de funcionamiento institucional <sup>(7)</sup>. Apostando a que este reconocimiento de las implicancias de la institucionalización en la producción de sufrimiento psíquico de quienes la transitan, podrá aportar al debate en torno a las transformaciones necesarias en el contexto penal juvenil, pretendiendo otorgar recursos de incidencia técnico-política.

La Salud Mental es entendida en la articulación entre lo social y lo singular, como “...una creación social y humana, como un modo de vida, un modo de estar en comunidad, surgido en una sociedad determinada y un modo activo de estar en el seno de ésta” <sup>(8)</sup>. La construcción de este campo supone un pasaje de la concepción médico-psiquiátrica, centrada en la categoría de enfermedad y de la que han hecho eco los enfoques biomédicos y comportamental (cognitivo-conductual) <sup>(9)</sup>, a una “percepción de los problemas del sufrimiento mental vinculándolos a las condiciones de existencia de los individuos, esto es, a los avatares de las historias singulares y a los modos en que cada uno se las arregla para su relación con los otros en la vida social y la cultura de su lugar y su época” <sup>(10)</sup>.

La noción que se propone se encuentra anclada en una perspectiva de derechos: “No hay salud mental posible donde no se garantizan los derechos humanos” <sup>(11)</sup>. La Ley N° 26.657 respecto de la salud mental, establece que su “preservación y mejoramiento implica una dinámica de construcción social vinculada a la concreción de los derechos humanos y sociales de toda persona”

<sup>(12)</sup> y, en este sentido, al ejercicio de la ciudadanía <sup>(13)</sup>. Por ello, la consideración en torno al acceso a los derechos en contextos de encierro es un eje que atraviesa transversalmente la lectura de las experiencias recogidas.

El **momento de ingreso** a la institución marca el primer y gran corte con el mundo exterior. Los jóvenes entrevistados expresan no haber recibido información completa sobre dónde serían trasladados, la duración de la medida, etc., como tampoco, pudieron ser acompañados por familiares, con quienes tuvieron contacto después, en los días de visitas programadas. Los sentimientos asociados a este momento giran en torno al desconocimiento y la desinformación, expresan haberse “sentido mal”, “asustados”, “tristes”.

Esto se agudiza aún más por el hecho de que los primeros días los pasaron en “el aislado”, desde donde pueden escuchar los sonidos cotidianos de la institución, pero no pueden ver ni interactuar nadie:

*“Fue re feo, en ese lugar te comés la cabeza pensando, te mata la cabeza.” (J3)*

*“Fue bastante duro y a la vez no sabía en qué lugar estaba, no sabía nada (...) y uno escuchaba voces, gritos, televisión, música y uno no sabía a qué me iba a enfrentar a dónde iba a estar, uno se imaginaba un salón, los chicos y después cuando ya te pasan a un sector es totalmente diferente. Era peor, peor de lo que me imaginaba.” (J6)*

Este procedimiento de preparación o de programación <sup>(5)</sup>, junto al control médico y la desposesión de las pertenencias, son las primeras herramientas de las que se sirve el gobierno intramuros para la gestión de los cuerpos. “El cuerpo es el sostén y blanco de todas las operaciones institucionales, y por lo tanto, gestionarlo es fundamental tanto si se lo quiere encauzar, como si se pretende ordenarlo” <sup>(14)</sup>:

*“El aislado dicen que es como unos días de adaptación, todos pasan por ese espacio, es muy feo ese lugar. Estas nadando en agua, estaba inundado, ahí comías, hacías tus necesidades, caños tapados, tenías 10 o 15 cm. de agua en la pieza y en eso había materia fecal y todas esas cosas”. (J6)*

Se trata de un período experimentación inaugural del encierro permanente, donde los guardias llevan adelante una evaluación conductual, como primera exhibición de autoridad y puesta a prueba de la tolerancia y la subordinación que demuestre el joven <sup>(14)</sup>. Como se verá más adelante, este espacio de “adaptación” o, mejor dicho, de “ablande” es también utilizado como espacio de castigo.

Esta “adaptación”, entendida dentro de la mirada institucional como la incorporación de la rutina, que no es otra cosa que el disciplinamiento del cuerpo y la subjetividad al régimen de vida impuesto:

*“Tenés que con los días regular vos mismo, tu cuerpo adaptarlo a la rutina, o sea, tenés tu tiempo para la comida, tu tiempo para ir al baño, hay que adaptarse.” (J6)*

*“Pero uno se va adaptando con el tiempo... yo no me acostumbré, yo aprendía a vivir ahí, a tratar de vivir.” (J6)*

En diversas expresiones de los jóvenes es posible evidenciar el control externo que la institución ejerce desde sus agentes, principalmente los guardias, sobre el cuerpo y la voluntad de los internos: “no podíamos salir al patio, al menos que nos sacaran”; “nos guardaban en la pieza”; “te levantaban”; “te enyudaban”; “te dejaban dormir”; etc.

Estos efectos se imprimen con tal fuerza, que muchas veces se trasladan al afuera institucional:

*“Te hacían salir caminado con las manos atrás, no podías ir caminando con las manos al costado, esa costumbre no se me fue más, yo a veces me doy cuenta que me paro y pongo las manos así, atrás...” (J3)*

Otras herramientas de gobierno sobre el cuerpo del interno, se vislumbran en la ausencia de espacios de intimidad, característica propia de las instituciones totales, donde “...siempre hay alguien que puede verlo y oírlo, siquiera se trate de sus compañeros de internado” <sup>(5)</sup>: “...siempre estaban todos, no podías estar solo” (J4)

Este aspecto tampoco es respetado en espacios donde socialmente el ser humano busca intimidad, es decir, al momento de bañarse o llevar adelante sus necesidades fisiológicas:

*“No había privacidad en ningún lado, yo tenía que ver a mis compañeros que se estaban bañando y ellos a mí, también cuando hacíamos nuestras necesidades” (J1)*

Esta exposición impuesta del cuerpo desnudo a la mirada del otro, socaba la subjetividad, es una forma de maltrato vejatorio y degradante. Dentro del repertorio de prácticas con estas características, se encuentran también las requisas en las celdas y las requisas corporales realizadas a los jóvenes y, también, a sus visitas. Estas últimas, “tiene como plus el producir angustia en los jóvenes, que la vivencian como una prolongación de las rutinas practicadas sobre sus cuerpos, esta vez extendidas sobre el cuerpo de quienes los visitan” <sup>(14)</sup>:

*“El recuerdo más feo fue cuando mi viejo me dijo eso de mi vieja, que para poder visitarme la revisaban toda, que se tenía que desnudar... Cuando me dijo eso se me cayeron 2 o 3 lágrimas, llegué al enyure y se me empezaron a caer las lágrimas a full, de solo pensar eso, se me caían las lágrimas solas.” (J2)*

1011

Asimismo, la lectura de las cartas por parte del personal de la institución, que escriben o reciben los jóvenes, es otra práctica institucional intrusiva de la intimidad y la subjetividad del joven, porque la carta es una herramienta que construye relación con el otro, donde se proyectan emociones y sentimientos personales.

Todas estas prácticas de avasallamiento sobre el cuerpo del interno pueden ser entendidas como de exposición contaminadora <sup>(5)</sup>, ya que se violan los límites personales: se traspasa el linde que el individuo ha trazado entre su ser y el medio ambiente, y se profanan las encarnaciones del yo, produciendo un proceso de degradación y mortificación del yo.

El régimen de vida impuesto por el otro institucional implica un quiebre y escisión con “el afuera”, el despojo de roles sociales previos, para adquirir un nuevo estatuto social, el de interno, detenido o preso:

*“Es como una desnaturalización de sus condiciones de vida, de su ser social, porque nada que ver con lo que ellos venían transitando... es una imposición de un orden distinto que los atraviesa y que nada pueden hacer ... todo tan automatizado, no creo que reproduzca nada positivo, significativo.”(...) “lo viven en principio con mucha ajenidad, no son sus condiciones, no son sus pautas, no son sus lógicas... lo terminan incorporando como un referencia de sobrevivencia...” (Infor2)*

Dentro de la lógica de gobierno, quienes mejor se adaptan a la rutina tendrán mayores posibilidades de acceder a ciertos “beneficios”, como también, a la libertad. Una vez transitado el “proceso de adaptación”, esas técnicas se resignifican en la matriz de la gestión del espacio y del tiempo de la vida intramuros, como también, en el sistema de privilegios y sanciones.

**Espacio y tiempo** son dimensiones que se encuentran en estrecha relación. En los relatos de los jóvenes, se pueden identificar dos construcciones espacio-temporales predominantes: a) el encierro dentro del encierro <sup>(14)</sup>, b) el afuera que es adentro.

a) El encierro dentro del encierro <sup>(14)</sup>, es una expresión utilizada para describir ese espacio-tiempo hegemónico, donde los jóvenes transcurren la mayor parte del día y donde su circulación y su economía de acción están cercenadas por límites impuestos desde la institución. En las experiencias de los entrevistados, se pudo evidenciar que el tiempo de encierro, donde permanecían en sus habitaciones/celdas o, en el mejor de los casos, en espacios comunes (Sum, comedor) bajo candado y vigilancia de los “maestros”, es preponderante:

*“(Pasaba la mayor parte del tiempo) En el sector, que es lugar donde tenés que estar sí o sí (...) No te dejan todo el día libre ahí en el sector, hay un horario, después de la comida, que te encerraban en el comedor o en la pieza”. (...) No tenías tanta libertad para elegir vos tus tiempos, ellos te definían tus tiempos.” (J3)*

*“Era algo infernal estar ahí, una pieza de 4 paredes, pensando, pensando y pensando y dando vueltas sin hacer nada, era complicado” (...) “Uno siempre trataba de hacer lo posible para salir de ahí” (J6)*

De esta manera, el tiempo presente se impone, se eterniza, en un continuo “estar a la espera de” la siguiente actividad, de la libertad:

*“No tenía tiempo de proyectar, pero no tenía cabeza, es que tenés que preocuparte por el día a día, lo que pasaba ahí, no sé, distraerte la cabeza un poco, ver una peli...” (J7)*

*“Contaba los días, siempre miraba la hora. Eran eternas las horas.” (J1)*

De la mano de escasas de actividades surge el aburrimiento. Una informante experta hace alusión al tiempo de encierro luego de la cena:

*“Cuando los meten en el sector a la tarde hasta el otro día, sin poder ir al baño, tomar agua, nada... son 12 horas de encierro seguido, hay otras horas de encierro, pero estas son terribles y generan violencia. Generan roces, incomodidad, malestar, nadie duerme 12 hs, y menos si no hacés nada, si no te cansas, menos a esa edad.” (Infor5)*

Los jóvenes cuentan que durante este tiempo, al no poder salir al baño, deben realizar sus necesidades en lo que llaman “meaderos”:

*“Tenías que hacer en un bidón que tenía como una botella cortada, que los mismos chicos de ahí lo hacen y si tenías ganas de hacer caca algunos agarraban una bolsa, ahí mismo en la pieza, después la ataban y al otro día la sacaban al baño, a la basura.” (J3)*

b) Otra construcción espacio-temporal es “el afuera que es adentro”. El modo antes descrito de transcurrir la cotidianeidad, de tiempos de encierro dentro del encierro, de “mirar el techo” (J2), se ve interrumpido ante la posibilidad de participar en talleres, asistir a la escuela o recreación. Si bien, la mayoría de los jóvenes expresó que la participación era voluntaria, se habla de posibilidad, porque esta participación está supeditada a que la guardia “te lleve”. Se trata de un tiempo escaso, limitado, que “la institución lo administra en pequeñas dosis, para descomprimir, para regular la angustia y el sufrimiento del encierro total, para distribuir premios y también castigos.”<sup>(14)</sup>

Es “un afuera que es adentro”, ya que implica salir del encierro pero continuando dentro de los límites de la institución, lo que es vivido por los jóvenes como una manera de sentir un poco de libertad:

*“(Participaba de las actividades) para “salir de ahí adentro, porque te sacaban, viste que es todo cercado, te sacaban y parecía que estabas en libertad, los árboles, animales.” (J3)*

*“Me gustaba quedarme en la escuela, como que no veía rejas, veía un poco de pasto no tanto cemento, podías fumar (...) Salía a “patalear” y eso como que me alivianaba un montón, refrescaba la cabeza, tenía la libertad de por ejemplo, salir afuera, fumarte un pucho. Sacude un montón eso.” (J7)*

Pudo observarse que las actividades escolares, de recreación, de talleres, pierden su valor de “tratamiento”, como son planteadas desde los objetivos institucionales, para reducirse a un objetivo inmediato e instrumental: “era la única manera de pasar el tiempo” (J5), “en la escuela no aprendíamos nada, era para salir un rato” (J5), “por lo menos estabas un rato afuera” (J4). Por lo no registra para los jóvenes el valor de uso de herramientas para “elaborar” un proyecto de vida distinto.

El futuro que la mayoría de los jóvenes construye es el futuro inmediato, el de conseguir la libertad, los expertos entrevistados advierten:

*“...es un tiempo muerto, un tiempo dedicado a que pase el tiempo, que se complete el informe, y que me toque en suerte de tener un abogado, un asesor o un juez que me diga que me larga.” (Infor1)*

*“.. Cuando ellos hablan de su deseo, en cualquier revista que escriben, es su libertad, el salir, es salir de ese lugar, pero tampoco se reflexiona con ellos de qué modo salir y para qué, y que puede cambiar. Entonces es como una angustia que lo único que esperan es que se termine, donde no le encuentran un objetivo, y (...) donde ni siquiera se trabaja lo que es la responsabilidad por el hecho realizado, por el daño o por el delito que haya cometido...” (Infor4)*

1013

Un aspecto que se juega en este “estar a la espera” es la incertidumbre sobre el tiempo en que durará la medida de privación de libertad, ya que al no haber atravesado un juicio, no tienen una condena que lo determine. En el relato de los jóvenes también se evidencia la significación de la institucionalización como “un tiempo muerto”, un tiempo de otro y para otro, ya que no es un tiempo valorado por ellos, más bien lo vivieron como una pérdida de oportunidades y de espacios de socialización:

*“... podría haber hecho miles de cosas para bien mío.” (J1)*

*“Fue un tiempo feo, perdí muchas cosas.” (J2)*

*“Me arrepiento de haber perdido tanto tiempo de mi juventud. En este momento yo debería haber terminado el colegio, podría haber estado estudiando algo en la Universidad, de eso me arrepiento, de haber perdido toda mi juventud en drogas y cosas así.” (J3)*

*“Estar con mi familia, cumpleaños, compartir momentos, el tiempo con mi familia, con amigos.” (J7)*

Paralelamente a la administración de los usos del tiempo y del espacio, otras herramientas para el gobierno intramuros es el sistema de privilegios, recompensas y castigos. Siguiendo a Goffman<sup>(5)</sup>, el “sistema de privilegios” está integrado por tres elementos básicos: las normas explícitas de prescripciones y proscipciones a las que debe ajustar su conducta; un pequeño número de recompensas y privilegios, claramente definidos, a cambio de obediencia y, como consecuencia del quebrantamiento de las reglas, una serie de castigos.

Al momento del ingreso, los jóvenes refieren no haber sido informados de las **normas institucionales**, sino más bien, fueron tomando conocimiento durante su estadía en la institución, transmitidas por los guardias/maestros o por los otros jóvenes internos de manera informal, de “boca en boca”. Esta situación los coloca en desventaja al momento de afrontar la vida cotidiana, ya que al desconocer el modo de organización interna (control y regulación del tiempo y las actividades, procedimientos disciplinarios, etc.) quedan a merced del arbitrio de quien detenta el poder. En este punto, vale subrayar, que los jóvenes identifican a los “maestros” como los encargados de hacer cumplir las reglas, pero también, a los jóvenes que lideran o “pilotean” en cada sector como una extensión de la autoridad de los primeros.

Esto permite que las reglas, y principalmente en lo atinente a las sanciones frente a conductas consideradas “transgresoras”, puedan ser reguladas, amoldadas, cristalizadas o reformadas en la práctica, dependiendo las situaciones y las personas involucradas. Esta incertidumbre, discrecionalidad, arbitrariedad y azarosidad son herramientas claves para el ejercicio de la “violencia institucional”<sup>(14)</sup>. Esta violencia es un componente imprescindible del gobierno del encierro y se expresa en los espacios y a través de sus actores.

El encierro involuntario se sostiene necesariamente por la fuerza. El recurso de la violencia, que es irreductiblemente un ejercicio de poder que implica la mediación y/o empleo de la fuerza (sea ésta física o simbólica), es inmanente al sostenimiento de un vínculo de subordinación institucional.

1014

En el relato de los jóvenes, pudieron identificarse diferentes modalidades de administración de la violencia por parte de los agentes institucionales, desde aquellas propias de las instituciones totales (en el uso de los tiempos y espacios de circulación, los movimientos permitidos y los ordenados) hasta maltrato verbal, empujones, golpes, golpizas y aislamiento. No está de más advertir, que esto vulnera el derecho de recibir un trato digno inherente a su condición de persona.

En primer término, una serie de **sanciones o castigos** vivenciadas consistió en la supresión temporaria o permanente de privilegios, o en la privación del derecho a su conquista. La modalidad de sanción más común, es la pérdida del horario de recreación. También, las sanciones de aislamiento, como una modalidad de castigo donde se “cercan los cuerpos, doblegan y aplacan voluntades”.

Un punto que merece ser resaltado, es que todos los entrevistados afirman haber sido protagonista o testigo de castigos físicos propiciados por los guardias/maestros:

*“Algunos (guardias) eran muy buenos, pero la mayoría a los gritos o los empujones. Si uno peleaba con otro no entraban a separar no más, entraban golpeaban y separaban.” (J1)*

*“Una vez llevé porro allá al Instituto, cuando me lo encontraron, cómo me pegaron ese día, todavía me acuerdo. “¡Decime dónde está!” Pum, otro bollo, un cachetazo fuertazo. Imaginate, si yo cuando tenía 15 años era flaquitito, chiquito, te mete un cachetazo un loco de esos me daba vuelta la cabeza. Primero me agarró uno sólo, me gritaba “¿dónde está?” agresivamente, me cansé de que me pegue “está abajo del colchón”, cuando fuimos a la pieza ya eran varios, me rompieron el colchón, todo” (J3)*

La situación se agrava aún más por el hecho de que los jóvenes no contaban con un espacio de confianza donde poder exponer y quejarse de estos maltratos, principalmente, por miedo a las represalias:

*“Pero vos no le podés decir nada, porque se te complica a vos después.” (J3)*

*“No nos podíamos quejar, porque si nos quejábamos era peor... Como que era peor si hablabas, tenías que estar callado. (J1)*

Existe otra forma de administrar la violencia, se trata de una forma mucho más sutil, ya que no requiere del ejercicio directo por parte del personal, sino que se manifiesta en un “dejar hacer” a otros jóvenes detenidos, en absoluta connivencia, sin mediar o intervenir, como exigiría su función. Al respecto, Infor4 entiende que:

*“La violencia, los abusos sexuales, los delitos a veces no son cometidos del adulto al joven, sino en muchos casos promovidos por el adulto pero los que se ponen en juego son los pibes, no digo siempre, pero en muchos casos promovidos por los adultos. Podrán lograr algún beneficio, alguna ventaja (...) la gobernabilidad por la amenaza y el miedo y el poder interno, entonces no ha falta que la guardia le ponga la mano encima.” (Infor4)*

Estos ejemplos de “castigo dentro del castigo”<sup>(14)</sup>, permiten dimensionar que la lógica institucional es de tipo eminentemente correccional, de encauzamiento de las conductas. De esta manera surge en el discurso de los jóvenes que los castigos se producían “si te hacés el malo”, “cuando te portás mal”, “cuando desobedecés”, “cuando los hacías renegar”. En este punto, se advierte que dentro de la naturalización de la violencia, se presentan casos en que frente a la expresión de los jóvenes de algún tipo de violencia verbal y/o física los guardias consideran que pueden “justificar” sus agresiones en la “necesidad” y el “merecimiento” frente a la “falta de respeto hacia la autoridad” o el “incumplimiento de las normas”<sup>(14)</sup>.

1015

Los **privilegios y recompensas**, suelen emplearse bajo la lógica punitivo-premial<sup>(14)</sup> por parte de los asistentes de minoridad, como herramienta de negociación y/o disciplinamiento. Por ello, los jóvenes que establezcan una mejor relación con los guardias/maestros y autoridades, tendrán el derecho a acceder a estos “beneficios”.

El portarse bien implicaba la posibilidad de algunas recompensas, por ejemplo, mirar tele, que los dejen fumar, etc. Al igual que el salir a ayudar en actividades propias del funcionamiento básico institucional: limpiar, ayudar en la cocina, acomodar los archivos, etc. Por su realización, los jóvenes no reciben una retribución monetaria, sino más bien obtienen pequeñas recompensas, aunque en la escases del encierro revisten mayor valor: *“porque ganabas más minutos en el teléfono” (J6)*, *“por ahí te daban una fruta o algo, una tira de pan.” (J3)*

El “tener patada” o “salir a patalear” es un privilegio que algunos jóvenes adquieren a través de la confianza, el hacer conducta, pasar las pruebas de obediencia o de reproducción de dominación endogrupal. Generalmente estos jóvenes son los identificados por sus compañeros como el líder del sector.

Puede observarse, que en la vida cotidiana de la institución se establecen diversas **interacciones sociales**, que configuran diferentes modalidades de relación con los otros. Por ello, resulta importante abordar aquellas que los jóvenes construyeron entre pares, con los guardias/maestros, las autoridades de la institución y el equipo técnico.

Al momento de indagar sobre las relaciones entre pares, lo que primero y mayormente surge, son las situaciones conflictivas que debieron de atravesar, principalmente los primeros tiempos del encierro. La necesidad de “ganar derecho de piso” o “hacerse respetar” son expresiones repetidas y cargadas de contenido en el marco de las reglas que los jóvenes deben cumplir para “que no te vaya mal” y “andar bien” con los demás.

“Se pelea por cualquier cosa” es otra frase repetida entre los entrevistados. En un contexto de escases, como el que se vive en estas instituciones, los recursos adquieren una sobrevaloración, por lo cual, la disputa por la comida, la ropa, la cama, los “bagayos” (cosas que les llevan las visitas), hasta por un fósforo o una tiritita de cartulina, es una forma de preservar lo propio y sobrevivir en un espacio de privaciones.

Las peleas surgen como la única forma de “resolver” los conflictos, pero también, como una manera de demostrar que se tiene valor para pelear con el otro, que se está alerta, que se tiene una actitud de “hacerle frente” a las provocaciones de los pares. No importa el resultado de la pelea, lo importante es *“pararse, aunque te pisen la cabeza. Si no te parás te tratan de perro.”* (J2)

“El “pararse” cuando se lo desafía o provoca a pelear, devuelve al joven el carácter de persona que tiene derechos, sobre la base de un respeto que se construye a través de modos violentos de regular sus vínculos... El cuerpo es utilizado de esta manera, como estrategia e instrumento para generar respeto, siendo aquello que en mayor medida el joven mantiene como su posesión dentro del instituto.”<sup>(15)</sup>

Algunos expertos entrevistados sostienen que el contexto de tensión permanente que se vive en esta clase de instituciones dificulta la posibilidad de construir relaciones fluidas entre pares. Se trata de relaciones signadas por los conflictos, que se configuran en torno a una meta defensiva, adaptativa, la necesidad de sobrevivir. Aunque tampoco descartan la posibilidad de poder hacer un amigo, un referente, un confidente, alguien que les permita algo más sano en ese espacio, pero advierten que no son los más frecuentes. Ambas ideas son confirmadas por los jóvenes entrevistados, quienes en sus experiencias algunos han podido construir lazos afectivos estables con otros jóvenes internos, mientras que en otros primaba la desconfianza:

*“Me llevaba bastante bien con los chicos, pero amistad amistad no, no confiaba. No me podía poner a hablar de algo de mi intimidad como con un amigo de verdad o como con alguien de la familia.”* (J1)

*“No podés considerar a alguien amigo, siempre “compañero de celda o de sector”, nada más.”* (J6)

De manera paralela y conectada, en las interacciones entre pares surgen distintas nominaciones que suponen diferentes status dentro del grupo de pares: los plumas, los perros, los vigilantes, los verdugos, entre otros. Estas jerarquizaciones, propias de cultura tumbera, se imprimen en las relaciones lo que dificulta la consideración de los jóvenes desde otros roles o lugares, por ejemplo, ser tratados y tratarse entre sí como estudiantes y/o trabajadores, padres, compañeros y, principalmente, como ciudadanos <sup>(16)</sup>.

Por su parte, los guardias/maestros son las personas que trabajan “cuerpo a cuerpo” con los jóvenes encerrados. La denominación institucional que se les asigna es “maestros”, se trata de un eufemismo, ya que, a las claras, su función se emparenta con la de un “guardia”, siendo los encargados de ejecutar en la práctica cotidiana los lineamientos institucionales, gestionando la vida de los jóvenes internos (abrir y cerrar puertas y candados, realizar requisas, aplicar sanciones, decidir qué actividades hacen y cuándo las hacen, etc.) en post a la seguridad intramuros. “Si bien dichos agentes no pertenecen a la fuerza de seguridad, tampoco desempeñan tareas educativas para con



los jóvenes.”<sup>(14)</sup> Esta pretendida distinción discursiva, en la práctica se diluye, ya que los jóvenes parecen no identificar diferencias en los roles y funciones, utilizando estas palabras como sinónimos.

En cuanto a las relaciones que pudieron establecerse, todos refieren que esto dependía de las guardias, había algunos con los que se llevaban bien y otros con los que se llevaban mal:

*“Algunos se manejaban con prejuicios, muchas veces, “Uds. son “choros”, va no choro “ratas” nos decían.” (J1)*

*“Había guardias con las que teníamos buena relación, hacíamos bromas, charlábamos. Y otras con las que no tenías buena relación, en el sentido de que era imposible tener un diálogo con esa persona, siempre había discusiones o había un cruce, o porque el guardia no te caía bien a vos o vos a él y como obviamente la palabra, la lapicera la movían ellos siempre el que iba a parar al asilado era uno.”. (J6)*

Se trata de relaciones asimétricas, de dominación, donde las reglas de juego están puestas por quienes detentan mayor poder (guardias/maestros). En estos usos del poder, se dan muchas veces abusos, como en los casos ya ilustrados de maltrato verbal y físico, la arbitrariedad y discrecionalidad en la administración de las normas institucionales, etc. En este punto, vale rescatar el relato de un joven donde se describen situaciones que son un claro ejemplo de los abusos de poder que se dan en el marco del gobierno intramuros:

*“...había unos guardias que eran muy malditos, se metían a las piezas y le hacían maldad a los chicos. Una vez se metieron y lo agarraron de manos y de pies a un chico, son grandotes, le levantaban la remera y le pegaban con las manos abiertas y le dejaban todo rojo. Eran chicos chicos, si son menores, y bue, pero vos no le podés decir nada, porque se te complica a vos después.*

*Una noche nos hicieron salir todos desnudos para el baño y se paraban todos los maestros, era un pasillito y cuando vos pasabas te hacían pasar corriendo porque Pa, Pa; Pa, te pegaban. Lo hacían para divertirse ellos.” (J3)*

Un aspecto importante de la relación con los guardias, es el avalar y sostener las jerarquías que se establecen como micro-gobierno entre pares, ya que “siempre el que regula, administra y reordena esas relaciones es quien debe garantizar la “seguridad” y el “orden”, o sea, el poder penitenciario”<sup>(14)</sup>. Quienes están en la cima de la pirámide tienen un margen más amplio de gestión del poder sobre los que se encuentran por debajo, como también, una comunicación más cercana y fluida con los guardias/maestros. Aquellos jóvenes que lideran en el sector adquieren beneficios o privilegios en contrapartida de asegurar el orden y la obediencia del resto, quienes casi no tienen comunicación con los guardias/maestros, reciben órdenes de sus compañeros, son requisados y castigados.

De esta manera, los ejercicios de violencia material y simbólica adquieren un carácter relacional, que alcanza desde las prácticas directas por parte de los funcionarios hasta los usos instrumentales mediatizados a través de los propios detenidos, en post a la producción y reproducción de la institución. El mal-trato entre pares y adultos surge de manera preponderante en los registros de situaciones o “recuerdos feos” que los jóvenes relatan.

En cuanto a las relaciones entre jóvenes y las autoridades de la institución, de las entrevistas es posible inferir que el contacto con los directivos es considerado escaso o insuficiente, y ante situaciones puntuales, por ejemplo, transgresión de las normas institucionales. Es sentido más bien como una “falta de presencia” en la institución.

Por otro lado, se encuentran los profesionales que conforman el equipo técnico, y son quienes cumplen, a nivel formal, una función “tratamental” en términos de rehabilitación, corrección y posterior reinserción social del joven detenido. Resulta significativo que ningún joven entrevistado haya considerado que los encuentros con estos profesionales formen parte de un “tratamiento”, sino más bien, la relación parece estar mediada por la utilidad, por el hecho de que son quienes les pueden informar de la causa y quienes hacen el informe que luego son presentados en los juzgados.

Puede pensarse, que esta función de “autoridad” que reconocen claramente los jóvenes, la de ser quienes redactan el informe, solicitan permisos de salida y, de alguna manera, influye en el tiempo de institucionalización, podría obstaculizar la construcción de un vínculo terapéutico basado en la confianza hacia el profesional, ya que éste sigue siendo parte del engranaje, sirviendo a los fines institucionales. De este modo, la presión de los Informes genera entre los jóvenes la necesidad de mostrar o, aunque así no sea, decir que se está “haciendo conducta”, que “te querés recatar”.

Con el objetivo de lograr la libertad, los jóvenes prefieren mentir o retacear la información seleccionando lo que le transmiten a los profesionales, lo que “produce zonas de sombra, silencios, “no dichos” guardados celosamente en estructuras de comunicación informales y moldeados por la posibilidad de ser castigados por aquello que se dice o, al menos, de exponerse a malentendidos.”<sup>(17)</sup>

Parecen establecerse relaciones ambiguas, donde la desconfianza puede convivir con la confianza, el apoyo y la contención. Es posible pensar que en el imaginario de los jóvenes el equipo cumple al menos dos funciones: principalmente el de “autoridad” y, en menor medida, el de “apoyo y contención” en términos de escucha, consejería, acompañamiento e información. Pero en la mayor parte de los casos no suelen percibir efectos duraderos del contacto con los profesionales.

1018

Al relatar sus experiencias, fue posible identificar un abanico de **sentimientos y emociones** relacionados a la situación de institucionalización. Dentro de este repertorio, es dable afirmar que en su mayoría, se encuentran aquellos asociados a la producción de sufrimiento psíquico. Priman los recuerdos dolorosos por sobre los recuerdos “lindos”. Hablan de momentos de bronca, enojo, autocastigo, arrepentimiento e impotencia. Aquello que queda como principal registro corporal y psíquico de esta experiencia, que deja su marca en ellos, es el sufrimiento que experimentaron por diversos motivos y en diversas situaciones.

El sentimiento que más se les presentó durante el encierro fue extrañar a sus familiares, el cariño de los seres queridos, la calle, el afuera, poder tomar aire, caminar en la lluvia (J3). Lo que también les producía tristeza y soledad:

*“No había nada que produzca alegría. Sí mucha tristeza, por ver a los chicos como los verdugueaban o a la noche que estás solo ahí, no podés estar con tu familia. Yo pasé Navidad y Año Nuevo ahí, la primera vez que no pasaba con mi familia. Mi cumpleaños...” (J1)*

*“Empezás a extrañar el cariño de la gente que te quiere y de la gente que querés. Empezás a sentir cómo te dan ese aprecio, todos los días un “cuídate”, un beso, “te quiero” (...)“Yo la extrañé una banda a mi vieja, ahí supe lo que es extrañar el cariño de mi vieja, no tenía nada de cariño ahí adentro.” (J2)*

El aislamiento al que se somete en este tipo de instituciones, la lejanía de los afectos, el corte con sus modos habituales de vida, el régimen disciplinario, los modos de relación con pares y adultos, impactan en la subjetividad, producen sufrimiento en quienes lo experimentan. En sus vivencias

también está presente el sufrimiento de su familia y seres queridos:

*“Me marcó... mi familia empezó a sufrir. Antes no me daban bola, se dio cuenta de que yo estaba y les he hecho mal a ellos, aparte de que me estaba haciendo mal a mí.” (J1)*

*“Porque vos sufrís, tu familia sufre, vos sufrís. Feo, la verdad que fiero. No se lo desearía a nadie.” (J4)*

Si bien fueron escasas, algunos identificaron situaciones que le produjeron alegría: “las visitas” (J5 y J6), “salir a la granja” (J4), “jugar al vóley” (J7), “alegría por sus compañeros que se iban pero envidia al mismo tiempo” (J3). Los restantes respondieron que nada les producía este sentimiento.

### **Reflexiones finales:**

*“...no tengo bien definido qué es un derecho, pero se vulneran un montón de cosas, se vulnera casi todo. Un derecho en contexto de encierro es muy difícil de definir, no sé, estar privado de libertad y tener un derecho ahí, es casi contradictorio” (J7)*

Pensar la relación “salud mental” y el ejercicio de los derechos en contextos de encierro permite dar cuenta del contrasentido que esto conlleva. Se ha podido vislumbrar, que desde su experiencia institucional, los jóvenes identifican de manera contundente la relación encierro-pérdida de derechos. Al momento en que ingresan al circuito judicial, pierden más que la libertad, pierden un conjunto de derechos que, según los tratados internacionales en la materia, deberían seguir siendo garantizados. El aislamiento que supone el encierro y la ruptura de vínculos afectivos y sociales previos obstruyen el ejercicio de la ciudadanía, trastocando el lazo subjetividad/sociedad.

1019

La dinámica de funcionamiento al interior de estas instituciones se impone como un obstáculo para el acceso a los derechos, ya que priman lógicas de seguridad entendidas como control de los cuerpos y los movimientos. El poder disciplinario se imprime en la subjetividad de quienes la transitan, a los fines de producir subjetividades obedientes, subordinadas y sumisas.

Toda institución, para poder funcionar como tal, produce un orden efectuando una cierta violación sobre los sujetos. Al rescatar estas experiencias, se puede observar que el encierro en sí mismo es considerado productor de sufrimiento psíquico, pero a la par, se llevan adelante un conjunto de técnicas de gobierno que representan diferentes maneras de “administrar” este sufrimiento.

Luego del egreso de la institución, los jóvenes identifican obstáculos en el afuera relacionado al haber transitado una privación de libertad y al estigma que esto muchas veces conlleva: el acceso a la educación, ya que en las escuelas “no los aceptan”; al mercado laboral mientras no se cierre la causa y figuren los antecedentes penales; la vuelta al barrio muchas veces implica un corte con las amistades previas, sea porque fue una condición del Juez para obtener la libertad “alejarse de la mala junta”, porque los otros jóvenes ya no quieren relacionarse con ellos o porque al juntarse sienten que no comparten las mismas cosas como antes. Valdría aquí hacer la salvedad de muchos de los obstáculos a los que se enfrentan en el egreso, ya existían antes, que la institucionalización es una suspensión temporal de las condiciones de vida, a las que luego retornan, muchas veces aún más desvalidos, más angustiados, más desesperanzados, anulando su trayecto vital hacia escenarios de mayor vulnerabilidad y aislamiento.

## Bibliografía

- Chavez M. Juventud Negada y Negativizada: Representaciones y Formaciones Discursivas vigentes en la Argentina contemporánea. Última Década, CIDPA [serial online] 2005 Dic [citado 14 octubre 2012];(23):[24 páginas en pantalla]. Disponible en: <http://www.cidpa.cl/publicaciones/ultima-decada/n23/>
- Margulis M. La juventud es más que una palabra. Ensayos sobre cultura y juventud. 3era ed. Buenos Aires: Biblos; 2008
- Chavez M. Investigaciones sobre juventudes en la Argentina: estado del arte en ciencias sociales 1983-2006. Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín [serial online] 2009 Junio [citado 11 octubre 2012];2(5): [111 páginas en pantalla]. Disponible en: URL: [http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/05\\_15\\_Informedeinvestigacion\\_MarianaChaves.pdf](http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo/paginas/Documentos/05_15_Informedeinvestigacion_MarianaChaves.pdf)
- Duarte Quapper K. ¿Juventud o juventudes? Última Década, CIDPA [serial online] 2000 septiembre [citado 14 octubre 2012];(13):[19 páginas en pantalla]. Disponible en: URL: <http://www.cidpa.cl/publicaciones/ultima-decada/n13>
- Goffman E. Internados: Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales. 1era ed. 3era reimp., Buenos Aires: Amorrortu, 2001.
- Foucault M. Vigilar y castigar: nacimiento de la prisión.- 1a, ed.-Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina, 2002.
- Kaes R. Realidad Psíquica y sufrimiento en las instituciones. En Kaës R., et al.(comps.) La Institución y las Instituciones. Buenos Aires: Paidós;1989
- Ferro R. Salud Mental y Poder: Un abordaje estratégico de las acciones en salud mental en la comunidad. Revista de Salud Pública. Dic. 2010 (XIV) 2. pp. 47-62
- Retrepo D., Jaramillo E. Concepciones de salud mental en el campo de la salud pública. Rev. Fac. Nac. Salud Pública 2012; 30(2): pp. 202-211
- Barraco A. Ley 448 de Salud Mental: Perspectivas Éticas. En: Losoviz A., Vidal D., Bonilla A. Bioética y salud mental. Cap. 7. Buenos Aires: Editorial Akadia, 2006
- Di Nella Y, Necesidad de incorporar y/o profundizar la perspectiva de Derechos Humanos en la formación profesional de los agentes de Salud Mental [serial online] 2005 [citado 07 jul 2015]; [12 páginas en pantalla] Disponible en: <http://www.psicologosgca.org.ar/Comisiones/Derechos-Humanos/Textos-y-Documentos-varios/Necesidad-de-incorporar-y-profundizar-la-perspectiva.pdf>
- Ley Nacional N° 26657 de Salud Mental. Sancionada: 25/11/10. Promulgada el 02/12/10.
- Castagno M, Corre A, Herranz M, Páez J. La problemática de la Salud Mental en la cárcel. Apuntes para su discusión. En Segundo Informe Provincial 2014 “Mirar Tras los Muros” Situación de los Derechos Humanos de las personas privadas de la libertad en Córdoba. Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos [serial online] 2014 [citado 07 jul 2015]; [95 páginas en pantalla] Disponible en: <http://www.unc.edu.ar/extension-unc/vinculacion/observatorio-ddhh/segundo-informe-provincial-2014-mirar-tras-los-muros>

- Daroqui A, López AL, Cipriano García RF, Coord. Sujetos de Castigos: hacia una antropología de la penalidad juvenil. 1a ed. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones, 2012.
- Tedesco GM. Compartiendo cigarrillos y dando piñas. Un análisis sobre la construcción de vínculos y diversidad entre jóvenes en el sistema correccional.
- Castagno M., Bartolacci V., Burchardt I., Giorgis L. La intervención extensionista en la producción de conocimiento sobre políticas de acceso a derechos para adolescentes bajo control penal. Núcleo de estudios psicosociales y comunitarios, Facultad de Psicología, UNC.
- Tedesco GM. Una aproximación a los usos sociales del cuerpo en espacios correccionales: Córdoba, Argentina. Boletín Científico Sapiens Research [serial online] 2012 [citado 11 nov. 2012] 2(2): [5 páginas en pantalla] ISSN-e: 2215-9312. Disponible en: <http://www.sapiensresearch.org/>

# Individualismo y Burocracia Estatal

**Jorge Ahumada**

IIFAP UNC

jahumada06@gmail.com

**Stella Regis**

Esc. Ciencias de la Información UNC

smregis@yahoo.com.ar

**Marta Giacone**

Esc. Enfermería UNC

antigona8@hotmail.com

**Eje:** Estado, Política y Democracia

## Introducción

En el año 1993 una investigación dirigida por Carlos La Serna;<sup>1</sup> tenía como objetivo estudiar las tensiones entre la población que utilizaba los servicios de salud y Educación y los prestadores de estos servicios. Este estudio se enfocaba en los barrios donde a partir de la apertura democrática, en el año 84, se generaron nuevos servicios Municipales en la ciudad de Córdoba, situados en barrios carecientes de la ciudad.

Dicha investigación identificó el esfuerzo por brindar servicios nuevos en zonas donde no había, con un perfil de oferta universalista pero centrado en lo local, con diseño organizacional de vanguardia pero con principios propios de los 50, con buena dotación de personal y centrados en el trabajo humano pero con lógicas de servicios básicos (escuelas primarias y atención primaria de salud). Estas tensiones sin duda produjeron tensiones entre los mismos prestadores y entre estos y los usuarios. Frases como “acá no vienen los profesores” “tenemos que ir al almacén pero el mayorista está en los hospitales” son ilustrativas y tal vez tengan aún vigencia, pero también frases de los prestadores como “debemos enseñarles todo porque son como animalitos”, “hay que darles una oportunidad” o “debemos enseñarles a cuidar los chicos” ya no son actuales, tanto porque son políticamente incorrectas y no se dicen, como porque efectivamente ya no se piensan.

Sin embargo la realidad de estos barrios marginales no ha cambiado tanto, e incluso en algunos se ha agravado y hay nuevas zonas carecientes que no tienen estos servicios básicos. A pesar de la continuidad en la realidad, hay cambios evidentes en la subjetividad tanto de prestadores como de usuarios. En estos 20 años hemos investigado Empleo Público en distintos niveles, tanto nacional, provincial como municipal, y actualmente participamos de dos proyectos donde estudiamos imaginarios poblacionales sobre violencia y políticas de seguridad; Es justamente a partir de estas experiencias que postulamos la siguiente tesis: **Los agentes públicos estamos cambiando nuestras ideas sobre los usuarios de servicios públicos en general y en particular sobre los pobres en su condición de usuarios de servicios públicos.**

Esta aseveración sencilla pero increíble responde a un principio argumental: Las funciones del estado como prestador directo de servicios están disminuyendo en todas las ofertas existentes y en las tres jurisdicciones, las funciones del estado como prestador indirecto están aumentando en todas las ofertas y jurisdicciones.

---

1 Ver La Serna Carlos, Ajumada Jorge, Buriyovich Jacinta (1996) *Oferta y Demanda de Políticas Sociales, racionalidad estatal y estrategias de consumo* CLAD, Caracas: Rev. Reforma y Democracia 6

Intentaremos demostrar esta afirmación también de modo sencillo: es creciente el número de prestaciones y programas que están completamente enlatados en procedimientos bancarios (cajeros) o en internet (paginas oficiales) con lo cual el intercambio entre Empleados públicos que tenían contacto directo con la población disminuye progresivamente, no sólo en programas destinados a población careciente sino en la población general, aunque en la población careciente sus efectos son dramáticos.

El intercambio de la maestra con el alumno y sus padres, de personal de salud con niños, jóvenes, adultos y ancianos, de policía con vecinos etc., cumplía funciones específicas, que sigue cumpliendo, como iniciación matemática, alfabetización, cuidado de la salud y atención de la enfermedad, represión, vigilancia, etc. Pero además cumplía funciones inespecíficas como promover la valoración de la propiedad privada, el respeto a la vida y los bienes propios y ajenos, la higiene personal y domiciliaria, la cultura del trabajo con horarios y días hábiles, valoración del esfuerzo, respeto a la ley y sus representantes, etc. Verdaderos ordenadores simbólicos. Un gran número de contenidos ideológicos que buscaban reproducir en los sectores marginales la ideología de la clase media. Esta verdadera transmisión ideológica de clase inicia su declive forzado con el golpe de estado del 76 y se profundiza con el gobierno de Menem y la Alianza, con lo cual los efectos perversos pero exitosos de esta transmisión ideológica de dominación a los sectores subalternos tienden a desaparecer.

Perversos en tanto postulan como necesario un contenido ideológico de clase a la cual nunca se accede. “pobre pero honesto, villero pero limpio, bruto pero trabajador” hoy estas frases suenan desagradables, anacrónicas y hasta profundamente incorrectas, sin embargo hace 40 años y hasta 20 años atrás eran dichas con orgullo y escuchadas con beneplácito. El éxito de estos contenidos ideológicos se daba a través de un control social pacífico, se iniciaba en la infancia y atravesaba toda la vida <sup>2</sup> Aquellos efectos perversos han sido remplazados por efectos ideológicos aún más perversos a cargo de la espontaneidad y naturalización de los mecanismos de mercado y un creciente individualismo y darwinismo social <sup>3</sup>, las ideologías de la clase media en los sectores marginales van siendo remplazadas por las ideologías de consumo: esfuerzo por apropiación, higiene por sustancias, moral sexual por espontaneismo, futuro por irreflexividad, respeto a la ley por miedo al vigilante, ciudadano por naturalización de la segregación espacial y racial. El estado actual, neoliberal, de posbienestar profundiza la responsabilidad individual, virtualiza el contacto entre los pobres y la burocracia. Así, los programas bancarizados logran segregación con pacificación, aceptación de transformar la inclusión con asimilación ideológica por segregación naturalizada. Con tristeza afirmamos que hay derecho de libre circulación pero de día, de noche funciona el código de faltas y la nueva cultura eugenésica de la vigilancia<sup>4</sup>.

---

2 Importantes autores marxistas como Althusser desde la década del 60 estudiaron este control ideológico, ver Althusser Louis (1988) *Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado* Buenos Aires: Nueva Visión, los debates sobre la ideología se han actualizado a partir de las publicaciones de Slavoj Zizek (2003) *El sublime objeto de la ideología* Buenos Aires: Siglo XXI, es una de sus obras mas representativas

3 En Argentina son muy importantes los trabajos de Marisa Miranda y Gustavo Vallejo sobre el Darwinismo ver Miranda M. Y Vallejo G. compiladores (2005) *Darwinismo Social y Eugenesia en el mundo latino* Buenos Aires: Siglo XXI ; Miranda M y Vallejo G. (2012) *Una historia de la eugenesia, Argentina y las redes biopolíticas internacionales 1912-1945* Buenos Aires: Biblos

4 Urresti Marcelo (1998) *La segregación negada, cultura y discriminación social*. Buenos Aires : Biblos . En Córdoba hay una importante movilización contra el código de faltas cuya parte más visible es la marcha de la gorra que lleva 8 años de realización, la última en noviembre de 2014 fue masiva. Los Universitarios realizan estudios críticos que se han plasmado en publicaciones y presentaciones judiciales, una publicación representativa es Crisafulli, Lucas y León Barreto, Inés (coord.) (2011), *¿Cuánta falta?! Código de Faltas, control social y derechos humanos*, Ediciones del INECIP, Córdoba.

## **Burocracia**

La Burocracia Estatal en Argentina ha tenido cambios que en su morfología y función son inéditos, y aún permanecen bajo un manto de oscuridad en sus correspondencias más estrechas con las novedades de la dominación como sentido estatal prioritario en el Capitalismo.

La tarea burocrática de construcción y reproducción ideológica en las distintas clases sociales ha sido una de las explicaciones del Estado de Bienestar como pacificador exitoso. Su desmontaje y las novedosas formas de actividad burocrática, en particular en programas enlatados, bancarizados, digitalizados, altamente protocolizados y estandarizados han conducido a una disminución de los espacios de transmisión ideológica interclases. La ideología propia del Capitalismo Industrial conformada como valoración de la propiedad privada, del trabajo, del salario, de la organización corporativa, tenía su fortaleza en la clase media y en la propia burocracia que la transmitía a las clases subalternas.

Sin embargo las nuevas profesionalizaciones de la burocracia, más centradas en la producción de servicios, contiene nuevos aspectos de la ideología capitalista, esto es, el individuo como recurso frente a todo tipo de adversidad, el mercado como expresión de todo logro individual, el conflicto social como expresión del antagonismo entre individuos agregados y el pasaje de la cuestión social a la cuestión individual.

Nos interesa en particular la valoración, durante el periodo Industrialista, de toda norma legal como legítima; valor sostenido por la burocracia en todas sus formas ante las clases medias pero en especial ante las clases subalternas conformando una fuente básica de toda dominación y disciplinamiento social. En la retracción burocrática como cadena ideológica hay fuertes explicaciones, tanto de la violencia social actual como en el miedo ante el otro, que es una imagen más confiable que la sensación de inseguridad. Nos referimos a la retracción ideológica de su misión pacificadora, y al cambio por transferencias ideológicas propias del neoliberalismo o posbienestar, en particular toda la secuencia de la nueva ideología capitalista individualista.

1024

## **La moral social**

Empleo Público, Burocracia de Estado, Administración Pública o Servicio Civil son denominaciones de una actividad socio-laboral de gran trascendencia Política y Social que debe ser estudiada en su trayectoria histórica anterior, pero también en sus cambios actuales, ya que en su comprensión hay fuertes factores explicativos de la variación en la capacidad institucional del Estado y en los mecanismos de aceptabilidad societal de sus Políticas. Un aporte al conocimiento de las transformaciones que el Estado y su Burocracia tienen en las últimas décadas, es un insumo necesario para actualizar el corpus teórico sobre el Estado Capitalista

Max Weber hizo aportes sustantivos a una comprensión cultural del estado. En su visión, el estado es la forma legítima que asume la dominación y el estado contemporáneo asume las formas que aporta la racionalidad. El estado como producto de la cultura es el que construye y reproduce la racionalidad; si bien prioriza la racionalidad productiva, desde un comienzo derramó desde esa vasija hacia todas las prácticas sociales. La escuela de Frankfurt hizo una precisa crítica de la “racionalidad instrumental”, la vigencia de esta crítica es de tal magnitud como la intensidad con la cual los procedimientos invaden nuestra subjetividad.

La Burocracia mantiene una unidad que va más allá de los territorios, naciones o estados. La unidad de la burocracia es tan global como el capital, es tan antigua como la modernidad misma y es tan profunda en la cultura como subestimada por las teorías.

La Burocracia es garante del interés general, aunque es sólo una ideología y allí radica la fuente de



su poder. La actividad burocrática es una misión en el mundo, pero dicha misión se realiza en toda su magnitud sólo en la burocracia del estado, la única y verdadera custodia del interés general que resiste a las burocracias particularistas como las empresariales o excesivamente dogmáticas como las religiosas o verticalistas como las militares o excesivamente flexibles como las sindicales, o de meros postulantes como las partidarias.

El posbienestarismo es el resultado de la crisis del periodo Fordista o Bienestarista que se caracterizó por un compromiso entre clases y una base institucional necesaria a un modelo productivo sostenido por la demanda. En un sentido contrario, el posfordismo o posbienestarismo se caracteriza por el apoyo a la oferta con lo cual se requiere la desregulación global de mercados de bienes y servicios y en particular de Mercados de Capital.

En las últimas dos décadas claramente se han observado cambios en las formaciones subjetivas aportadas por la pertenencia a la Administración Pública como organización productiva, incluidas las Universidades. Identificamos un estrecho vínculo entre la precarización generalizada del sistema contractual e identidades blandas o débiles sobre la pertenencia al Estado, así como ideologías vinculadas al mercantilismo que facilitan la aceptación de estas formas de inclusión laboral e incluso posibilitan su valoración

Los cambios de la Burocracia Estatal tanto en sus formas organizacionales como en sus actividades acontecen junto a resignificaciones de la moral social incorporando nuevos valores en las Políticas Públicas. En Argentina el golpe cívico militar del 76 incluyó una moral social del orden, que tanto en la burocracia estatal como en amplios sectores de la sociedad tuvo consenso. Esta coherencia hizo posible sostener la contradicción entre orden político y el desorden que significa la primacía del mercado. Durante el gobierno de Menem se repitió en parte este modelo ya que se proponía orden económico mediante la estabilidad monetaria en contradicción con el desorden social producto del ajuste económico. En ambos casos se hizo posible mediante la fragmentación de los colectivos, lo cual sólo fue posible mediante el protagonismo burocrático, en el 76 con la parte represiva de la burocracia, ejército, policía y en los 90 con el managerialismo o gerencialismo de las políticas públicas, la parte performativa de la burocracia, que transformó la “cuestión social” en cuestión individual.

1025

Una inédita valoración de las capacidades personales como principal recurso frente a la adversidad o incluso para receptor asistencia estatal es una construcción moral que se ha venido forjando desde el 76 y que en la actualidad se ha “naturalizado”.

La categoría “compromiso obrero” propia del fordismo ha sido reemplazada por formas ambiguas de individualismo desorganizado cuyo reflejo en general es el vaciamiento de los sindicatos y de sus luchas. La burocracia estatal no es una excepción y su reflejo es la caída del compromiso alrededor del “interés general” y de un rol estatal proveedor de bienestar poblacional.

Constituye un importante desafío investigativo conocer cómo se conforman los recientes procesos de “Mercadización Estatal” en algunos campos específicos como la Gestión de las Organizaciones Públicas, el “Management” público y la Gestión Política del Estado. Sostenemos esta interrogación con el supuesto que la búsqueda de un discurso dominante y coherente en el campo de la intervención estatal es indispensable para mantener la cohesión social. Este discurso propio de la “estatidad” requiere una lógica interna coherente y funcional, en la medida que se logra, mantiene y acrecienta la capacidad performativa del Estado como abstracción, y de la Burocracia como concreción.

La burocracia está sometida a una doble tensión: por un lado la “Mercadización estatal” corroe su poder corporativo, y en tal sentido la precarización y flexibilidad de los puestos es el aspecto

más evidente; por otro lado su mandato de construir aceptabilidad a las Políticas Públicas la sitúa en el lugar de proveer certidumbre a la población en muchos aspectos que son fuente de su propia incertidumbre.

De las entrevistas y revisión de medios gráficos realizados en nuestras investigaciones, se puede identificar un creciente Disciplinamiento laboral del Empleado Público, tanto a nivel Nacional, Provincial como Municipal. Se han establecido correspondencias entre el Disciplinamiento laboral y los cambios en las formas de contratación y reclutamiento laboral que configuran nuevos clientelismo “neopatrones” y Precarización en la duración de contratos.

Tanto el proceso de homogenización de los Estados como la novedosa incorporación de mecanismos de mercado al interior estatal pueden ser observados en forma creciente en Áreas o Dimensiones del Estado. Hemos seleccionado los Docentes Universitarios como caso testigo. Es importante caracterizar el Empleo Universitario como Trabajo Asalariado por el Estado, en particular por sus correspondencias y diferencias con otras áreas del Estado.

Aunque las Investigaciones existentes sobre el Empleo Educativo pertenecen en su gran mayoría a los niveles Primario y Secundario, la importancia del empleo en la Educación Superior es de trascendencia para ayudar a comprender la dinámica de la Institución Universitaria. Los cambios en la Universidad a partir de la Ley de Educación Superior y la progresiva incorporación de cuasimercados<sup>5</sup> al interior de las actividades de Grado y Pos Grado han producido cambios objetivos en la definición de los puestos docentes y su desempeño que aún no han sido estudiados sistemáticamente.

Los cambios en el mundo del trabajo en Argentina han tenido gran impacto en todas las Ramas de la Actividad Laboral, incluso la proletarianización de las Profesiones en General con la caída del Ejercicio Liberal de las mismas; que afecta en particular a los Profesionales Universitarios. Esta tendencia incluye una mayor demanda por el Empleo Docente, fenómeno inédito y paulatino desde la década del 80 con su apogeo en los 90. Aunque los cambios Administrativos Organizacionales, que se han producido en el Estado Nacional a partir de los 90, no han sido de gran magnitud en las Universidades; las transformaciones en el Empleo Docente se han dado fuera de los límites de la Planificación. La importancia de estudiar el trabajo docente en sus aspectos formales e informales, reviste un doble carácter; por un lado su contribución a la comprensión de la Capacidad Institucional de la Universidad, y conocer un área laboral prioritaria en el desarrollo sustentable de un país como el Trabajo Universitario.

Si bien el Empleo Universitario no es significativo cuantitativamente en el Empleo Público en su conjunto, sí es relevante su estudio por cuanto está conformado por trabajadores altamente calificados pero con bajos salarios, en condiciones transitorias de contratación y con desempeños “ultraflexibles”, por lo cual el comportamiento de la demanda de Empleo Universitario evidencia en forma indirecta pero con gran sensibilidad el comportamiento del mercado de trabajo en su conjunto y en particular del Mercado de Profesionales Universitarios.

---

5 El concepto cuasimercado busca dar cuenta de ámbitos de la economía que han sido Monopólicos (como el caso de servicios públicos prestados por el Estado) o Desmercantilizados (La Administración Pública en su conjunto no contenía ninguna forma de mercado) y cambian en su morfología de oferta y demanda incorporando algunos aspectos de los Servicios Privados. En Córdoba el caso típico lo constituyen las redes de prestadores del IPAM y a nivel nacional las redes de prestadores del PAMI. Las universidades van conformando cuasimercados informales o formales en aquellas ofertas Académicas de grado o posgrado, de Investigación, Extensión o Asistencia Técnica que se comportan “como” en un mercado con otros oferentes y estimulan la demanda; existiendo pago por prestaciones o por bienes, con lo cual Áreas o Unidades Organizacionales de una Universidad se comportan como verdaderas Unidades Económico-Productivas

El proceso general de precarización en el vínculo laboral entre el Estado y su personal también está presente en la Universidades, además tanto la ideología prevaleciente como las identidades que los trabajadores públicos portan sobre el empleo público, la función social del mismo y las auto y hetero-percepciones sobre las diferencias con el empleo en el sector privado guardan importantes similitudes entre el Empleado Público en general y el Docente Universitario en particular, a pesar que los Docentes en general nos desmarcamos de la Burocracia estatal, como si no formáramos parte de ella.

En las últimas dos décadas claramente se han observado cambios en las formaciones subjetivas aportadas por la pertenencia a la Administración Pública como organización productiva, incluidas las Universidades. Identificamos un estrecho vínculo entre la precarización generalizada del sistema contractual e identidades blandas o débiles sobre la pertenencia al Estado, así como ideologías vinculadas al mercantilismo que facilitan la aceptación de estas formas de inclusión laboral e incluso posibilitan su valoración.

El estudio del Trabajo Universitario corresponde a un área del Estado Nacional de gran interés por su potencial para aportar al desarrollo sustentable de un país. La Universidad actual y sus obstáculos puede ser comprendida también con estudios de su personal, sin embargo hay escasas investigaciones sistemáticas sobre esta problemática. Consideramos que hay importantes cambios en la dinámica laboral a partir de la Implementación de la Ley de Educación Superior y la tendencia a la incorporación de cuasimercados laborales al interior de la Universidad. Las nuevas formas de flexibilidad laboral existentes en el trabajo Docente Universitario comportan un desafío de estudio en el Campo del mundo del trabajo que aún espera su desarrollo .

Hemos intentado resaltar las correspondencias entre la precarización general del mundo del trabajo, la desregulación creciente del mercado de trabajo y los cambios en la morfología estatal, en particular la incorporación de mecanismos de mercado a su interior. La burocracia estatal ha incorporado estos cambios en sus valores y ha contribuido, en forma determinante, al cambio en todas la políticas públicas; así como al establecimiento del Estado Nacional de Competencia y el Posbienestarismo en el todo social.

### **Ideología burocrática**

Nos interesa enunciar las capacidades de la Burocracia para contribuir a la aceptabilidad de las Políticas Públicas. En primer lugar, la capacidad performativa de hacer realidad los enunciados forma parte de la materialidad simbólica de la estatidad y, aunque no la agota, es su parte más significativa, ya que actualiza en forma continua esta capacidad. Esta continuidad se da mediante la reproducción de lo normativo, la modificación de lo normativo y la legitimidad de lo normativo. En esta perspectiva todo acto administrativo, acto jurídico o prestación de un servicio público tiene un contenido performativo que es la fuente de su capacidad para lograr aceptabilidad, sumisión, obediencia o incluso reconocimiento, gratificación, satisfacción, obligación.

En segundo lugar la ampliación de la ideología burocrática por contiguidad social, debido al tamaño de la burocracia que ocupa un tercio de la fuerza de trabajo en Argentina. La familia, los amigos, y todo el círculo de allegados reciben una influencia ideológica de todo empleado público que la porta y que es proporcional a la potencia de esta ideología. Los contenidos centrales de la misma son el respeto a la propiedad, el cumplimiento de las normas, la valoración de todos los procedimientos, tecnologías y discursos científicos, aceptación de la estratificación social, y reconocimiento de todo proyecto de gobierno como legítimo. Esta ideología burocrática hace posible que en 20 años se pueda pasar de la aceptación de privatizar servicios públicos a estatizarlos, en general esta ideología es el mecanismo privilegiado de aceptación acrítica de los cambios socio-estatales más allá de su profundidad.

En tercer lugar realizando su tarea productiva de llevar adelante la actividad estatal en su conjunto. Las distintas prestaciones que realizan los servicios públicos llevan incorporados, aún en mínimos detalles, los cambios y continuidades de todas las políticas públicas y por tanto de todo proyecto de gobierno. A modo de ejemplo los grandes cambios como la incorporación de contenidos neoliberales típicos como la selectividad y la focalización o la incorporación de programas informáticos que reemplazan la decisión arbitral del empleado público atraviesan todo el aparato burocrático, por lo tanto son incluidos en la ideología burocrática y por este medio se naturalizan en la sociedad.

En 40 años se ha naturalizado la asistencia estatal a la pobreza como recurso principal para su abordaje, se ha naturalizado la precarización laboral, los trabajos informales, la concentración económica en un sector social que goza de privilegios cuasi aristocráticos.

Nos anima la convicción que toda práctica emancipatoria requiere de los recursos públicos que concentra el estado y que es necesario conocer las posibilidades y obstáculos que concentra la burocracia en todo proyecto emancipatorio. El impresionante desarrollo de los procesos tecnológicos aplicados a la producción de bienes y servicios empalidece frente al desarrollo de las tecnologías organizacionales utilizadas en la dominación en cualquier rama de actividad humana y en sus distintas formas de socialización (erótica, productiva, religiosa, científica y artística). También se puede situar la realidad de las tecnologías organizacionales en la vida cotidiana como una realización de la profecía de Max Weber sobre la creciente importancia de la burocratización, una burocratización general del mundo de la vida.

Nos interesa especialmente utilizar distintas visiones sobre la organización, en principio para resistir a la visión dominante de la llamada “Teoría Organizacional” de Simon y demás conductistas, pero además para aprovechar los interesantes desarrollos desde otras ópticas como los estudios sobre las organizaciones de Benajamin Coriat, la Sociología del Management de Luc Boltanski, y la historia de la disciplina de Michel Foucault <sup>6</sup>, que aportan elementos de crítica sustantiva a las tecnologías organizacionales en general y por ello de gran utilidad para su utilización en la crítica a las nuevas tecnologías utilizadas en la gestión pública.

1028

La obra impar de Michel Foucault tomó la materialidad de la dominación en el poder y desarrolló un “cuerpo” discursivo sobre el mismo.

*“ En vigilar y castigar he querido mostrar, cómo a partir del siglo XVII y XVIII ha existido un verdadero desbloqueo tecnológico de la productividad del poder(.....).procedimientos que permiten hacer circular los efectos de poder de forma a la vez continua, ininterrumpida, adaptada, individualizada, en el cuerpo social todo entero”<sup>7</sup>*

Foucault desarrolló conceptos como la biopolítica o dispositivos de control para explicar la intimidación del poder como instrumento y no como capacidad o propiedad, discutiendo así la concepción Weberiana sobre el poder. En esta mirada las tecnologías organizacionales son una visualización material del ejercicio del poder, esto es, el instrumento de realización de la dominación y en un planteo Foucaultiano proponemos recuperar el estudio de la disciplina como la primera tecnología humana y que aún provee la centralidad explicativa de las organizaciones, sean públicas o no.

6 . Coriat Benjamin (1997) *El Taller y el Cronómetro, ensayo sobre el Taylorismo, el fordismo y la producción en masa* México: siglo XXI, 11a. edición. (1996) *El Taller y el Robot, ensayos sobre el fordismo y la producción en masa en la era de la electrónica* México: siglo XXI, 3a. edición. Boltanski Luc y Chiapello Eve (2002) *El Nuevo espíritu del Capitalismo*, España: Akal

7 Michel Foucault (1979) *Microfísica del poder*. España: La Piqueta Pag.182 Además hay otros desarrollos similares de este autor en “Tecnologías del Yo”, Paidós 1990 y “Hermenéutica del sujeto” La piqueta 1994

Los importantes desarrollos de Benjamin Coriat registran la nueva valoración del tiempo en el trabajo fabril, corporizado en el Cronómetro, mostrando cómo la tecnología de la disciplina laboral es perfeccionada con un manejo universal del tiempo. Los efectos que produce esta innovación tecnológico-organizacional es una nueva forma de producción fabril donde hay una creciente separación entre saber obrero y apropiación del producto de su trabajo. Estos cambios conllevan una fragmentación tanto en la conciencia obrera como en su capacidad organizativa. El planteo del autor es recuperar la capacidad disciplinadora de las tecnologías organizacionales, que siempre son un factor de mayor importancia que las innovaciones tecnológicas en equipos, en suma la organización es en función de lo humano mientras que los equipos sirven a la producción, en esta correspondencia es obvia la preponderancia de la organización humana, aunque haya sido “aparentemente” negada por el Taylorismo. Este planteo recupera el valor de las distintas formas de dominación política al disminuir el exagerado y poco consistente valor dado a las tecnologías organizacionales tales como la llamada “Nueva Gestión Pública”

Además, interroga los cambios en la esfera de la producción y de la acumulación, buscando claves explicativas sobre los cambios actuales y futuros en las nuevas tecnologías de dominación social, como las utilizadas en el trabajo fabril. Tecnologías de dominación que al mismo tiempo mejoran la productividad y fragmentan la capacidad organizativa obrera propia de los trabajos manuales. La “mecatrónica” y la “tecnotrónica” construyen nuevos imaginarios de consumo de bienes y servicios, así como una reconstrucción en la producción de valor tanto de cambio como de uso, cambian los tiempos de producción y consumo, cambian los procesos simbólicos que sostienen los valores de uso. La esfera de la dominación afronta nuevos desafíos pues la velocidad de la vida de la producción también se incorpora a la vida cotidiana planteando contradicciones con nuevos espacios de libertad y contracultura.

Otros dos autores franceses, Luc Boltanski y Éve Chiapello analizan, desde un punto de vista sociológico, los cambios ideológicos que han acompañado las transformaciones del capitalismo en los últimos cuarenta años. Este aspecto está constantemente entrelazado con las críticas que han sido dirigidas al capitalismo, con mayor intensidad en el curso de los años sesenta, con una disminución drástica en los años ochenta y con la búsqueda de un nuevo tipo de crítica desde los años 90. El material tomado en consideración por los autores es, principalmente, la literatura -por tanto la palabra, el discurso- del *management*, en particular a través del caso francés. Sin embargo se sostiene que el modelo construido también es válido para los demás países de capitalismo avanzado, aunque con las debidas y necesarias precisiones.

Utilizando los manuales de *management* dirigidos a los cuadros de mando, Boltansky y Chiapello muestran el desarrollo de un discurso sobre la justificación.

Si hasta finales de los sesenta este esfuerzo ideológico afectaba principalmente, sino exclusivamente, a los “cuadros de mando”, a partir de los años setenta el capitalismo ha sentido la necesidad de contestar a su propia crisis dirigiéndose al conjunto de los asalariados y, tendencialmente, a toda la sociedad. Es muy importante, en este contexto, la idea que la “burguesía”, como clase, se pretende a sí misma como universal, encarnando el ideal del bien común y del interés general de toda la sociedad. De este modo se empuja a los “cuadros” a transformarse en “manager”, ante todo de si mismos, y a justificar su propio papel, ya no según rigideces jerárquicas del antiguo orden capitalista, sino a través de la flexibilidad, la adaptabilidad, la propia fantasía y sensibilidad que se introducen así en el trabajo, para involucrar y agregar una *equipe* en torno a un proyecto limitado en el tiempo.

En la obra de Boltanski se reconoce la necesidad ineludible del capitalismo de encontrar una justificación ética externa e incluso ajena para su propio funcionamiento y para la necesaria implicación de las personas.

De hecho este trabajo ideológico, operado por el capitalismo, está conectado con y favorecido por la transformación relacional y lingüística del trabajo, que acompaña a la globalización económica a escala planetaria. La “red” que describe el nuevo modelo organizativo, no es sólo lo que sustituye a las antiguas rigideces jerárquicas, sino también lo que ensancha las nuevas posibilidades comunicativas y de creatividad relacional.

Este nuevo espíritu del capitalismo o nueva ideología capitalista es en realidad un gigantesco mecanismo de justificación ética de la organización productiva, financiera y pública de las sociedades actuales, desde luego el New Public Management participa de esta ideología y como muestran estos autores realiza sus aportes. La importancia del involucramiento del trabajador o del decisor es un derivado directo de las propuestas del denominado “Toyotismo” o modos organizacionales japoneses que gracias al apoyo obrero han elevado la productividad por encima de valores conocidos hasta la década del 70, actualmente la mayoría de las tecnologías organizacionales incorporan el involucramiento del trabajador, de hecho “tomar” la subjetividad como elemento central de la productividad significa un gran cambio si se lo compara con el Taylorismo o el Fordismo como modelos productivos, pero lejos está el propósito de buscar la liberación del trabajador sino que apuntan a nuevas formas de disciplina, más sofisticadas y menos evidentes pues su objetivo es la productividad, no la posesión del trabajador ; sino sólo de parte de su capacidad, la que sea necesaria en ese momento, de allí que estas nuevas tecnologías incorporan también gran precarización en las condiciones de trabajo.

### **¿Flexibilizar, Precarizar, Desocupar?**

El estudio de la precarización laboral es de gran interés entre los investigadores a partir de la década del 70 donde la desocupación empieza a ser un fenómeno estructural en las Economías Occidentales, de alguna manera hay un reconocimiento implícito de la vinculación entre precarización y desocupación en este interés de los investigadores. Sin embargo ya en la década del 90 hay inquietudes específicas en este sentido y en nuestro país también se realizan estudios sobre esta relación, cabe citar las investigaciones realizadas desde la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires con Investigadores como Agustín Salvia o Silvana Tissera <sup>8</sup>.

1030

De los distintos enfoques y utilidades que tiene el concepto y la idea de precarización laboral hay un importante número de autores que la relacionan con la desocupación, ya sea tomándolos como etapas de un mismo proceso de empeoramiento de las condiciones laborales o como aspectos diferentes de las condiciones de trabajo. Esta última perspectiva es de nuestro interés tanto por la convicción de la diferencia entre ambos conceptos como de la importancia de su distinción para lograr una mayor comprensión de los cambios actuales en el mundo del trabajo.

En general el concepto “precarización” es tomado en su dimensión temporal ya que se alude a la pérdida o disminución de las garantías sobre la estabilidad en el contrato laboral o que el mismo es de corta duración o que hay gran incertidumbre sobre su duración. Por otro lado se utiliza en relación a las garantías que anteriormente había en el mercado de trabajo como orientación dominante y que al irse perdiendo hay un proceso de disminución de garantías sobre el empleo, proceso que asemeja una precarización de la condición de empleo.

Sin embargo claramente este concepto alude a quienes están en el mercado de trabajo y a puestos de trabajo existentes aunque frágiles en su duración, el concepto de desocupación esta aludiendo a quienes no están incorporados al mercado de trabajo y a la desproporción entre puestos de

---

<sup>8</sup> Al respecto hay interesantes trabajos como el de Silvana Tissera (2001) *Precariedad Laboral y Desocupación: hacia condiciones de desprotección en el gran Buenos Aires* Revista Lavboratorio 8, Instituto Gino Germani

trabajo existentes y trabajadores disponibles. Así la precarización es una caracterización positiva de la baja calidad del trabajo existente, mientras que la desocupación es la caracterización negativa de un hecho ausente o carente como el empleo<sup>9</sup>. Esta distinción la entendemos como muy significativa, por cuanto es este hecho distintivo entre empeoramiento o ausencia, el que marca la diferencia entre utilidad social de la capacidad de trabajo o desconocimiento de esta capacidad. En la subjetividad de todo trabajador hay una centralidad de este hecho, en tanto identidad de trabajador y es el que marca la diferencia entre incluido o excluido y por lo cual hay disposición a aceptar la precarización como un mal menor frente al desempleo, creemos que este análisis tiene tanta validez para los llamados “trabajadores de cuellos blanco” como para los “trabajadores de cuello azul” haciendo referencia a trabajadores administrativos u operarios.

Pero si fuera correcto postular la existencia de una secuencia entre precarización y desocupación también hay transformaciones previas en el mundo del trabajo que vale recuperar. Desde una mirada de la Historia del Trabajo en occidente se pueden situar otros aspectos de los condicionamientos al trabajador tales como la discriminación y la flexibilidad que junto a la precarización y la desocupación tal vez conformen los 4 peores aspectos del disciplinamiento de la fuerza de trabajo. Nos referimos por un lado a la discriminación por género, lengua, edad, etnia, origen social o territorial que es de larga data en el mundo del trabajo, y por otro lado a la flexibilización que aunque más reciente es previa a la precarización. La discriminación obedece a criterios de selección en el reclutamiento por motivaciones básicamente ideológicos<sup>10</sup>, mientras que la flexibilización obedece a criterios técnico-organizacionales y responde a una racionalidad instrumental aplicada al mundo del trabajo.

Así como el desempleo es percibido en toda su negatividad y condiciona a la aceptación de la precariedad, también la discriminación es percibida en toda su capacidad de exclusión y es uno de los condicionantes a la aceptación de la flexibilidad que es incorporada como costo a pagar para la inclusión. La historización de la discriminación flexibilización, precarización, desocupación permite entender la lógica de su secuencia, esta lógica evolutiva de los peores mecanismos de disciplinamiento laboral apunta a fragmentar la apropiación que el trabajador hace del proceso de trabajo. La incorporación intelectual fragmentada que el trabajador hace de los procesos productivos es otra forma de disciplinamiento en el mundo del trabajo, pero de gran sofisticación, pues se basa en aspectos que ya mencionamos, como las jerarquías por competencias o los contratos por actividades. En nuestro país la figura legal de estos contratos se llaman contratos de locación de obras o servicios, que son por tiempo limitado y con especificación de las actividades. Este mecanismo precarizado de contratación también está incorporado en forma progresiva en la Gestión Pública.<sup>11</sup>

La tendencia de privatización de los Servicios Públicos está en transición desde un Estado Productor y Gerente a un Estado Garante y Regulador, cambiando además el estatuto contractual de la función pública donde progresivamente los contratos de trabajo pasan a ser regulados por las normas del derecho común. En nuestra Provincia hubo reiterados intentos de avanzar sobre la normativa que legisla sobre el empleo público, el estatuto del Empleado Público y en especial sobre el Estatuto del docente para quitar la estabilidad del cargo y someterlo a pruebas de validación quinquenales, estudiamos este hecho en una investigación anterior y detallamos las grandes movilizaciones de los trabajadores públicos que impidieron la realización de estas propuestas.<sup>12</sup>

9 Ahumada Jorge (Coordinador) (2014) *Estudios sobre burocracia estado y capitalismo* Córdoba: Brujas

10 En nuestro país hay una fuerte discriminación hacia los trabajadores inmigrantes de países vecinos, peruanos, bolivianos, chilenos, paraguayos. En la Administración Pública en cualquiera de sus niveles no hay prácticamente trabajadores de este origen, a pesar que miles de ellos están nacionalizados.

11 En una investigación donde estudiamos las formas de contratación en el Ministerio de Salud, observamos una tendencia creciente a la contratación precaria que ya supera el 15% del total de la plantilla de personal

12 Estudiamos estos hechos en la investigación que relevó la gestión del gobernador Mestre dirigida por el Prof. Carlos La Serna, O.C. La Serna 1998

Pretendemos incorporar un sistemático trabajo de interrogación sobre los cambios que están operándose en los mecanismos de dominación y cohesión social, en un momento histórico en el cual hay nuevas formas de precarización del mundo de la vida. Procesos actuales de precarización que son acompañados de mecanismos que proveen aceptabilidad colectiva a estas pérdidas tanto objetivas como subjetivas.

La comprensión de los imaginarios colectivos como procesos de construcción de subjetividad son de especial interés a estos objetivos, pues su estudio posibilita aportar hipótesis explicativas a los mecanismos que proveen aceptabilidad a la dominación en el actual momento de la evolución del patrón de acumulación capitalista. El desmontaje del mundo del trabajo como imaginario colectivo con gran capacidad de cohesión social y el descentramiento del Estado como compensador bienestarista de las inequidades del mercado, requiere de nuevos mecanismos que cumplan dichas funciones. Nuestra propuesta es discutir las formas transicionales de estos procesos de dominación en su capacidad simbólica de proveer gobernabilidad y cohesión social, tanto a partir de la constitución de subjetividad colectiva como hecho social, como en su estrecha vinculación con la cultura de la producción-circulación-consumo y con los cambios en el patrón de acumulación capitalista<sup>13</sup>.

Lash y Urry , proponen una interesante perspectiva sobre la relación intersubjetiva al postular que en la pre-modernidad las interacciones entre sujetos son difusas, uniformes y de larga duración, en la modernidad, en cambio, son intensas, diversas y pasajeras.

Estos autores plantean que el creciente dominio de los servicios construye y reproduce una cultura caracterizada por la individuación, generando interrogantes a las ciencias sociales sobre el futuro del sujeto colectivo. En esta perspectiva los espacios post industriales pueden ser comprendidos en su complejidad estudiando los símbolos sociales vinculados a la circulación de información productiva, y sus correspondencias con el proceso de individuación del sujeto contemporáneo<sup>14</sup>. Por otro lado la estetización de la vida se evidencia en el proceso de agregación de valor, proceso dominado por el valor que otorga la “investigación y desarrollo y la intensidad de diseños” sobre el valor agregado por el trabajo asalariado. Este nuevo orden económico se conforma por la circulación de signos y espacios que resignifican los bienes y servicios<sup>15</sup>. En este sentido la creciente importancia de los Servicios en la vida colectiva e individual genera una demanda creciente a su

---

13 A modo de ejemplo la llamada tercerización de la economía, con el predominio del capital especulativo sobre el capital productivo y el predominio del sector servicios sobre el sector industrial, también ha conllevado un predominio de las innovaciones en los procesos productivos con la consecuente disminución de puestos de trabajo necesarios y una retracción de las innovaciones en los productos con disminución en empleos y demanda. Estos cambios tienen un impacto antropológico en la sociedad modificando tanto valores de consumo cuanto valores de producción e intercambio, modificaciones que incluyen también los procesos políticos de la relación estado sociedad.

14 La individuación del sujeto contemporáneo conlleva una visión de la acumulación tanto reflexiva como estética, en este sentido es pos moderno pues es una “exageración” de la producción y consumo modernos (hay predominio de las formas sobre el contenido)

15 Lash y Urry continúan el análisis de su anterior obra “El fin del Capitalismo Organizado” cuyos planteos centrales se basan en la caída del “Capitalismo Organizado” del siglo XX, con flujos de dinero, medios de producción, bienes de consumo y fuerza de trabajo disponibles a una escala nacional. En el Siglo XIX el “Capitalismo Liberal” tenía una circulación de capital sólo a nivel local o regional, en el siglo XX la gran Empresa Burocrática está integrada nacionalmente, así como los gremios profesionales fueron reemplazados por sindicatos de industria con organización nacional. Los mercados de capital, de mercancías y de fuerza de trabajo uniformizaron cada país. La actual “desorganización del Capitalismo” consiste en la flexibilización e internacionalización de los mercados de dinero, de capital productivo, de mercancías y de fuerza de trabajo. El consumo gana en diversidad y velocidad cosificando los mercados aún el de la fuerza de trabajo. Estudian en particular al pos industrialismo y las causas y consecuencias del aumento masivo de los servicios diseño-intensivos. Se caracterizan estos servicios tanto por sus nuevas formas de trabajo, como sus formas privadas y públicas, además estudian las consecuencias, para la acción social, que trae aparejado su desarrollo. Lash Scott y John Urry (1998) *Economías de Signo y espacio. Sobre el capitalismo de la pos organización* Buenos Aires: Amorrortu



alrededor. Esta expectativa de consumo se plasma en un discurso político y social que reivindica el valor de los servicios en la calidad de vida. De aquí se desprende una encrucijada para el Estado, en tanto proveedor de servicios no puede estar ajeno a nuevas formas de consumo de servicios.

## **El personal de la Administración Pública en Argentina**

Hemos hecho una estimación de la importancia del empleo público en Argentina, El Estado nacional se desprendió de 300.000 trabajadores vía privatizaciones durante las dos presidencias de Carlos Menem. Al finalizar dicho periodo, la suma de las tres jurisdicciones estaba aproximadamente en torno a los 2,5 millones de trabajadores, en particular si incorporamos las distintas formas de pago por prestaciones que realizan los estados, que generan puestos precarios y/o informales, los trabajadores estatales podrían, estimativamente, superar el 15 % de la Población Económicamente Activa.

En Córdoba a nivel Municipal y Provincial se pueden identificar ocho mecanismos de relación laboral precaria y/ informal: Becas Laborales, Pasantías Laborales rentadas, Contratos de locación de obra y servicios, Facturante o Monotributista, Interinatos, Suplencias. De cada 100 integrantes de la población económicamente activa, 6,20 son empleados de los municipios o del estado provincial.

Lindenboim y Graña <sup>16</sup> han desarrollado un importante estudio sobre el Empleo Público y estiman para el año 2001 un total de 2.335.000 trabajadores estatales sobre una población de 36.000.000. Según señalan, en un reciente trabajo, Abal Medina y Horacio Cao<sup>17</sup>, el promedio de personal en los municipios de menos de 100.000 habitantes de la Provincia de Buenos Aires, equivale al 1,5 % de la Población General, pero en los que superan ese tamaño representa el 0,6 %. Según datos del Instituto Argentino Ejecutivo de Finanzas, hacia 1997 el 1% de la población del país se desempeña como empleado municipal, aunque con grandes diferencias entre las provincias (San Luis con el 0,6, Salta el 0,8 Santa Cruz el 2,7 y La Rioja 4%). Se presume que esta proporción ha aumentado en la última década ya sea porque los Municipios han asumido mayores funciones y también porque hubo gran presión poblacional hacia el aumento del empleo público. Hacia 1997 el Empleo Municipal sobre el Total de Empleo Nacional era del 20%, de acuerdo a la mayoría de los expertos este porcentaje se mantiene, por lo cual si el empleo público nacional asciende a 350.000 empleados y el provincial a 1.5 millones se estima que la planta de personal municipal rondaría los 400.000 empleados.

Nos anima la convicción que todo proyecto emancipatorio requiere comprender las contradicciones del Estado Capitalista. Desde nuestra visión, esta comprensión incluye problematizar la Burocracia y discutir visiones naturalizadas de su desempeño, tanto aquellas posiciones tecnocráticas como las posiciones críticas, en un caso como un recurso de gestión y en otro como parte de un aparato de dominación. La Burocracia incorpora tantas contradicciones como el Estado Capitalista que le da existencia, si estas contradicciones permiten imaginar un más allá del Capital, también podemos imaginar un más allá de toda forma de dominación. Nuestra tarea de investigadores es sostener esta imaginación junto a nuestras convicciones materialistas.

---

16 Lindenboim Javier y Graña Juan (2006) *Empleo y remuneraciones en el sector público, la situación luego de los cambios de los noventa y recientes*, Documentos de Trabajo 6, Instituto de Investigaciones Económicas, Fac. Ciencias Económicas, Univ. Bs. As., Centro de Estudios sobre Población, Empleo y Desarrollo CEPED

17 Abal Medina J. M. y Cao H. (comp) (2012) *Manual de la Nueva Administración Pública Argentina*, Buenos Aires: Ariel

# Capacidades estatales y nuevos derechos: El caso de los nuevos marcos normativos en salud mental

Iván Ase  
Jacinta Burijovich  
IIFAP/UNC y UNRC

Eje: Estado, Política y Democracia

## Introducción

La crisis, a principios del siglo XXI, del modelo “fundamentalista” de mercado impulsado por el Neoliberalismo en América Latina, en general, y Argentina, en particular, generó un espacio ideológico, conceptual, político y social proclive a reconsiderar el rol del estado en nuestras sociedades. Como consecuencia de esto, fueron apareciendo, en los últimos 15 años, experiencias políticas a lo largo del continente que, con sus matices y diferencias, reivindican el componente “bienestarista” del estado.

En este contexto, Argentina es un caso paradigmático de la producción de un conjunto de nuevas normas que, en el marco del enfoque de derechos humanos de política pública, refuerzan el rol del estado como garante de viejos y nuevos derechos sociales. Pero, de igual forma, es ejemplo de las dificultades que el estado tiene para plasmar de manera efectiva, a través de políticas públicas y dispositivos institucionales, la “promesa” expresada en los citados marcos normativos. El problema de la capacidad estatal adquiere aquí relevancia.

Así, la problemática de la recuperación o ampliación de derechos ha cambiado el eje de los debates en relación al estado, si se lo compara con lo sucedido en las décadas del 80 y 90 del siglo pasado. En ese entonces, las organizaciones estatales estuvieron sometidas a un brutal cuestionamiento debido a su supuesta “casi natural” incapacidad para funcionar en niveles de máxima eficiencia en tiempos de globalización e “hiper-competitividad” de las economías del planeta. El achicamiento del estado y los procesos de reforma que tenían como único norte el logro de la tan ansiada eficiencia fueron la respuesta natural para resolver los problemas existentes en el marco de estos planteos. La discusión estuvieron centradas en su tamaño, funciones, costo e impactos (Martínez Nogueira, 2013).

De esta forma, se sucedieron las políticas de reforma de primera y segunda generación, la aparición con aires modernizadores de la denominada Nueva Gerencia Pública, la promoción de una administración pública post-burocrática y del estado “reinventado”. Todos sub-productos de un paradigma de política pública (el Neoliberal) que se adueñó, hasta inicios del actual siglo y enfrentando aisladas resistencias, de los ámbitos académicos y de decisión en relación a la gestión pública.

Los resultados finales de este “experimento” político, social, económico y administrativo son conocidos. Solo bastaría decir que, el énfasis exclusivo en lo fiscal y financiero sirvió sólo para “desguazar” al estado, descapitalizarlo de sus mejores recursos humanos, aumentar su desvalorización social y diezmar su infraestructura. Ni siquiera fue útil para alcanzar la tan deseada “eficiencia estatal” a favor del funcionamiento de los mercados.

La crisis argentina del 2001/02 puso en cuestión, en particular en América Latina, el modelo hegemónico<sup>1</sup> debido a su incapacidad para convertir sus promesas en realidades tangibles para la mayoría de la sociedad. Crisis que abrió el espacio político e intelectual para volver a plantearnos el rol del estado, su necesaria intervención en la sociedad y los mercados y recuperar tradiciones “garantistas” en el terreno de los derechos sociales.

Sin embargo, que las crisis recientes y los cambios en los contextos nacionales e internacionales nos hayan abierto esta “ventana de oportunidad” para volver a pensar la política pública en términos de garantía de derechos y construcción de ciudadanía, que la política social pueda volver a pensarse en su función “inclusiva” e “igualadora” en lugar de hacerlo en su función “compensadora” y “amortiguadora”, no debería confundirnos en relación a las reales posibilidades que tiene el estado, hoy, para cumplir con estas premisas.

Las reformas pro-mercado de finales del siglo veinte han provocado efectos de largo plazo sobre las estructuras estatales que le imposibilitan recuperar de manera inmediata algunas de sus funciones y responsabilidades perdidas. Hoy, a pesar del cambio de los discursos, tenemos un estado que a duras penas y con enormes dificultades va recuperando sus estructuras y herramientas luego de años de achicamiento y desguace. Aun habiendo logrado superar, en los últimos años, ciertas estrecheces fiscales, el estado sigue siendo impotente ante la necesidad de recuperar “viejas” funciones y asumir algunas “nuevas”, propias del actual mundo interdependiente y globalizado.

Por lo tanto, como dijimos antes, pensar el estado en relación a sus posibilidades efectivas de garantizar derechos a través de políticas públicas con enfoque de derechos humanos implica abordar el tema de la capacidad estatal.

El presente texto pretende reflexionar, a partir de tomar como caso de análisis la nueva normativa en materia de salud mental en la provincia de Córdoba, sobre los procesos de construcción de capacidad estatal al servicio de la garantía de derechos sociales y el lugar que ocupan en ellos la participación ciudadana y los movimientos sociales.

1035

### **El enfoque de derechos**

En el marco de la hegemonía del pensamiento neoliberal el estado dejó de ser considerado como garante de los derechos sociales, sino que, por el contrario, se considera que su responsabilidad se limita a ofrecer servicios mínimos a los más pobres de manera transitoria y compensatoria hasta que estos puedan volver a reinsertarse en el mercado de trabajo. En una sociedad de mercado el bienestar es una responsabilidad individual que depende del lugar que cada uno tiene en el mercado y en donde el estado no debe intervenir. Así, las desigualdades son consideradas como “naturales” y la intervención pública es de carácter “compasivo” y disciplinadora en la medida que sirve para minimizar el conflicto social.

El enfoque de derechos humanos implica una ruptura radical con este paradigma en la medida que pretende recuperar el rol garantista en materia de derechos sociales para el estado. La recuperación de la idea de derechos obliga al estado a recuperar y desarrollar la orientación universalista e igualitarista de sus políticas.

---

1 Crisis de paradigma que en la actualidad no es posible visualizar en la mayoría de los países desarrollados que, azotados por la crisis financiera desatada en 2007, sólo atinan a instrumentar como solución nuestras ya padecidas recetas de ajuste y vulneración de derechos colectivos.

En este marco, la adopción de un enfoque de derechos humanos tiene como idea esencial que las políticas e instituciones, cuya finalidad es garantizar derechos sociales, se deben basar explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos.

Hasta hace muy pocos años, el discurso de los derechos humanos en este campo aparecía más como un discurso ético y moral, que como una propuesta para la formulación de políticas, la construcción de herramientas concretas de gestión y el desarrollo de modelos que permitieran cumplir con el compromiso estatal en materia de derechos sociales.

En los últimos años, los principios, reglas y estándares que componen el derecho internacional de los derechos humanos ha fijado no sólo las obligaciones negativas sino también cuáles son las obligaciones positivas del Estado. Lo que significa que ha definido no sólo aquello que el Estado no debe hacer, a fin de evitar violaciones, sino también aquello que debe hacer en orden a lograr la plena realización de los derechos civiles, políticos y, también, económicos, sociales y culturales (Abramovich, 2006).

Los Tratados Internacionales brindan un marco normativo para que los diferentes actores locales y nacionales se articulen en torno al diseño de las estrategias de desarrollo social. De esta manera, los derechos humanos actúan como un programa que puede guiar u orientar las políticas públicas de los Estados.

Conscientes de las limitaciones reales de recursos que afectan a la realización plena de los derechos sociales, se plantean unas obligaciones básicas en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC): “Los Estados Parte tienen la obligación fundamental de asegurar como mínimo la satisfacción de niveles esenciales de cada uno de los derechos enunciados en el Pacto...”.

1036

Esto implica una visión de integralidad de los derechos, ya presente durante todo el proceso en el que se redactó y aprobó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948). Un paso importante se dio con la Declaración de Viena (1993), que afirmó la igualdad en importancia de todos los derechos humanos, declarando que eran ‘universales, indivisibles e interdependientes e interrelacionados’.

Estos nuevos mandatos dirigidos al Estado no sólo determinan que éste sea objeto de demandas concretas y específicas, sino también hacen punibles sus deficiencias, dado que se empieza a reconocer que los problemas relacionados con las políticas públicas conllevan perjuicios para las personas y la población. Este reconocimiento establece nuevas relaciones de poder: desde esta perspectiva, todas las personas deben contar con garantías que las posicionan de manera distinta respecto a quienes controlan el Estado.

Por otra parte, el enfoque de derechos considera que la garantía de contenidos esenciales de los derechos no puede estar limitada por la escasez de recursos. El Estado se compromete a cumplir con el nivel esencial de cada uno de los derechos reconocidos y no restringirlos, cualquiera sea la situación por la cual se esté atravesando. No puede excusarse en la falta de recursos y sólo aparece como un piso a partir del cual se va desarrollando el más alto nivel de satisfacción del mismo, a diferencia de lo que sucede con el paradigma neoliberal en donde el contenido de las políticas sociales siempre aparece como un “techo”.

Aquí, aparecen dos principios centrales que conforman el enfoque de derechos: la realización progresiva y la prohibición de regresividad. El enfoque de derechos considera las limitaciones de recursos y propone una realización progresiva y gradual de los derechos a través del tiempo. También establece prioridades entre los derechos tomando en cuenta que no todos pueden asegurarse. Esta gradualidad debe darse bajo ciertas condiciones:

1. con los recursos existentes, se debe dar inmediato cumplimiento a las obligaciones de respetar. En las obligaciones de proteger y cumplir que implican recursos se debe garantizar su uso más eficiente.
2. si los derechos se van a cumplir de manera gradual, debe establecerse un plan de acción y, por lo tanto, fijar plazos y metas para medir sus avances en el corto y mediano plazo.
3. definir un contenido esencial no excluye la prohibición de regresividad. Si un país ha garantizado determinados contenidos sólo le está permitido avanzar hacia sus mejoras.

La prohibición de regresividad (o prohibición de retroceso) en su interpretación normativa significa que cuando se modifica o sustituye una norma anterior por una posterior, ésta no puede limitar o restringir derechos o beneficios concedidos. La exigencia de respetar un contenido mínimo de cada derecho se complementa con la obligación que posee el Estado de utilizar, para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, el máximo de los recursos disponibles.

Ahora bien, ¿se encuentra el estado nacional en condiciones de dar cumplimiento con las exigencias que emanan del nuevo paradigma de política pública y que aparecen planteadas en las nuevas normas que recuperan y/o amplían derechos y que fueron producidas en la última década? ¿Los estados provinciales disponen de las capacidades, recursos y herramientas necesarias para garantizar los derechos sociales de manera amplia y universal? ¿Están los gobiernos locales en condiciones de asumir el desafío de transformar sus servicios públicos en función de este nuevo paradigma?

1037

### **La capacidad estatal**

Luego del fracaso de los modelos de reforma estatal de tinte “gerencialista” y tecnocrático, centrados exclusivamente en la búsqueda de la eficiencia y el ajuste del gasto, en el campo de la gestión pública se ha instalado con fuerza el debate en torno a las capacidades estatales.

Esto, no podía ser de otra manera, ya que, como dijimos antes, la posibilidad de rediscutir un nuevo rol para el estado que implique una ampliación de sus niveles de intervención en la sociedad y el mercado, que signifique la recuperación de su lugar como garante de derechos universales y constructor de ciudadanía, requiere de un enorme esfuerzo técnico-político para dotarlo de los instrumentos y herramientas necesarias para mejorar sus niveles de eficacia en relación a los objetivos detallados. Los cambios puramente discursivos que no van acompañados de un compromiso explícito y duradero con un esfuerzo como el señalado aquí difícilmente posibiliten ir más allá de los cambios cosméticos o las readaptaciones oportunistas y/o pragmáticas.

Así, son diversas las definiciones de capacidad estatal que pueden encontrarse en la literatura especializada. Para Grindle (1996) la capacidad estatal es “*la habilidad de las organizaciones de desempeñar sus tareas de manera eficaz, eficiente y sostenible*”.

Pero, además, es posible agregar que, en tanto que organismos concretos las capacidades de las organizaciones son de tres grandes tipos: las capacidades institucionales (reglas, normas y leyes), los recursos materiales y los recursos humanos. En esta dirección, las capacidades estatales, según

Rose (1998), “*dependen de tres tipos de recursos: i) los recursos institucionales (reglas formales e informales) ii) los recursos materiales (cantidades y características técnicas) y iii) los recursos humanos (sistemas de incentivos y capacidades técnicas)*”.

Acuña entiende por capacidad la habilidad de comportarse de una manera, de cumplir una función o tarea y/o alcanzar un objetivo, mientras que por recursos entiende a los bienes materiales, simbólicos, organizacionales, políticos y humanos que son necesarios para generar capacidades. (Acuña, Carlos, 2013). En esta conceptualización capacidades y recursos hacen al poder de un actor.

Ahora bien, el punto de partida para analizar las capacidades estatales es la delimitación de lo que se quiere o se debe hacer con ellas. Por consiguiente es preciso definir la función o el objetivo central de la organización y los destinatarios de esas funciones. “*Los indicadores de (capacidad) solo pueden ser operativos cuando están en relación con determinados objetivos (capacidad para qué) y en referencia a los actores concretos en función de los cuales se realizan los proyectos (capacidad para quién)*”. (Mizrahi, 2003).

Por lo tanto, podríamos afirmar que las capacidades no son neutrales en el sentido de entenderlas como funcionales a cualquier tipo de objetivo o, en última instancia, modelo de estado. Contrariamente, dados determinados objetivos de política pública se hará necesario el desarrollo de determinadas capacidades estatales.

Desde el plano de los valores, la capacidad estatal no implica “capacidad para hacer cualquier cosa”, sino un atributo de intervención en las cuestiones públicas que debiese ayudar a satisfacer las demandas y necesidades del conjunto de la población, priorizando a los sectores menos favorecidos en pos de la reducción de las desigualdades y el mayor desarrollo social.

1038

Capacidades, objetivos y actores involucrados forman un triángulo clave a la hora de pensar la gestión pública desde la perspectiva de sus capacidades. La construcción de capacidades estatales es por lo tanto una tarea eminentemente política que implica, en primer lugar, una batalla por llevar a la práctica los objetivos propuestos. Por lo tanto, además de la adhesión a una orientación de políticas se debe llevar adelante la tarea de movilizar las capacidades institucionales y los apoyos sociales para iniciar las transformaciones y disminuir las resistencias que se oponen a ellas. Es preciso destacar aquí que las capacidades institucionales condicionan las posibilidades de acción del gobierno, no son estáticas y se constituyen a partir de la interacción de los actores estatales y no estatales.

Según Repetto (2003), se entenderá la **capacidad estatal** como “*la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas*”.

La capacidad estatal se observa, por lo tanto, en el grado en que las organizaciones estatales consiguen resolver las cuestiones socialmente problematizadas que componen su agenda. Su análisis implica considerar un aspecto técnico instrumental, pero también la distribución de recursos de poder al interior del aparato estatal.

Los componentes de la capacidad estatal son dos:

- **Capacidad administrativa:** se hace referencia a la capacidad del aparato estatal, a los técnicos y a la burocracia. Se resaltan en este punto los factores organizativos y la relación con la dirigencia política. Dentro de la evaluación de la capacidad administrativa deben revisarse los siguientes aspectos: 1) Proceso de planificación; 2) Organización interna y distribución de funciones; 3) Disponibilidad de recursos físicos y financieros necesarios; y 4) Capacidad de los actores responsables. En este punto, debe decirse que, la posibilidad de contar con instituciones de calidad, procedimientos claros y carreras basadas en el mérito se presenta como la garantía más sólida para el logro de la equidad.

- **Capacidad política:** se hace referencia a la lógica de los actores del sector y al tipo de interacción política que establezcan los actores del Estado con los diferentes sectores de la sociedad. Evalúa la posibilidad de las instancias gubernamentales de problematizar las demandas de los grupos mayoritarios a los fines de procesarlas, lograr coaliciones y tomar decisiones que expresen intereses agregados.

Debe agregarse además que, las instituciones constituyen un aspecto central en la construcción de la capacidad estatal observada desde el prisma de los ciclos de políticas públicas, sea para identificar problemas, sea para diseñar y gestionar una política pública donde participen una multiplicidad de actores y en la cual la interacción institucionalizada entre estos marque el tono del proceso: quiénes son aliados y quiénes oponentes, cómo se articulan las coaliciones y cómo se modifican o se sostienen a lo largo del tiempo, qué tan creíbles y objeto de cumplimiento son los acuerdos a los cuales se arriba (Repetto, 2000)

El marco institucional permitirá entender la estructura de oportunidades con la que se enfrentan individuos y grupos para interactuar guiados por identidades propias. Remarcar el papel de las instituciones se vuelve central en tanto las mismas rigen y orientan la acción de los actores, ayudando a estos a crear recursos políticos: qué se discute y qué se acepta como dado o inmutable, cuáles son los compromisos, procedimientos, premios y castigos.

1039

En suma, el papel de las instituciones respecto a la capacidad estatal resulta al menos bifronte: por un lado, enmarca el accionar de los actores que pugnan por darle cierto carácter y dirección a las decisiones y acciones de quienes ejercen el manejo del Estado; por el otro, cristaliza (según áreas, sectores o jurisdicciones) formas múltiples de los dos componentes fundamentales de la capacidad estatal: la capacidad administrativa y la capacidad política.

Ahora bien, si entendemos que los marcos institucionales (reglas, normas, leyes) apuntan a resolver, no sólo, problemas de coordinación, sino también, conflictos distributivos en una sociedad, pues comprenderemos también que, los mismos, distribuyen poder y recursos entre los diversos actores de un campo. Poner el acento en esta cuestión nos permite abordar los conflictos distributivos asociados a las nuevas instituciones, tanto en su origen como en su proceso de despliegue. Es por esto que afirmamos que las instituciones son determinantes de las capacidades y los comportamientos de los actores. Regulan el accionar de los sujetos pero a la vez son su resultado (Acuña, Carlos, 2013).

Aquí, coincidimos con Acuña (2013) en que “el mejoramiento de las instituciones y de las políticas públicas en una dirección sociopolíticamente inclusiva no resultará en menor sino en mayor conflicto hasta que se alcance el equilibrio de una nueva distribución de poder. En otras palabras, encaminada a ampliar la inclusión política y/o social implicará inevitablemente un conflicto entre aquellos actores o grupos sociales en proceso de inclusión con aquellos que inevitablemente perderán posiciones de influencia y realización de intereses.....En este sentido, los caminos de

mejoramiento y profundización de la institucionalidad democrática no avanzan hacia puntos en los que algunos ganan sin que nadie pierda. Siempre alguien pierde y paga costos... por lo que dará pelea para que la institucionalidad pública y sus políticas no cambien. Por ello, los desafíos de mejoramiento institucional y de las políticas públicas no sólo enfrentan problemas de coordinación, sino también resistencias y previsibles conflictos con los actores cuyos intereses se ven afectados”.

Entonces, a partir de entender que la eficacia de la gestión pública está asociada al proceso de desarrollo de las capacidades necesarias para la consecución de determinados objetivos, se hace imperioso avanzar con el diagnóstico de lo que llamaremos *las brechas de capacidad estatal*. Esto es así ya que en el momento en que se detecta una brecha en la capacidad estatal, deben movilizarse los actores políticos dispuestos a transformar esta situación a los fines de darle viabilidad a las acciones emprendidas (Palermo, 1998).

Aquí el concepto de brechas (Cohen y otros, 1998) se define como “*la distancia existente entre un objetivo deseado-posible y lo realmente alcanzado*”.

Por su parte, y siguiendo con la lógica del razonamiento, debe decirse que las brechas de capacidad estatal están motivadas por diferentes tipos de obstáculos que impiden el cumplimiento de la tarea. A estos obstáculos los llamaremos déficit de capacidad estatal y, además, llamaremos senderos estratégicos a las acciones principales propuestas a fin de acercarse a los objetivos deseados.

Llegados a este punto consideramos pertinente utilizar el modelo conceptual de las capacidades estatales para analizar un caso particular en el campo de la política pública: la salud mental. En este punto señalaremos los desafíos que implican para nuestras organizaciones estatales impulsar eficazmente una política de salud mental con enfoque de derechos humanos y el lugar que podrían ocupar los movimientos sociales en el proceso de construcción de las capacidades necesarias para tal fin.

1040

### **Nuevas leyes y nuevos derechos en salud mental**

Tanto la ley nacional N° 26657, así como, la ley provincial N° 9848, a pesar de las diferencias que tienen entre sí en la materia de garantizar el derecho a la salud mental, son un paso de suma importancia en el objetivo de lograr para nuestro país una política de estado en salud mental que esté apoyada sobre tres ejes: enfoque de derechos, atención primaria de la salud y desmanicomialización. Ejes que implican un salto de calidad en lo que han sido las políticas sanitarias en la materia en los últimos años pero que también significan un enorme desafío para una gestión pública que trabajosamente intenta reconstruirse luego de años de asfixia fiscal y deslegitimación social.

El primer desafío que plantean ambas leyes es el de retomar un sendero de política pública en el campo de la salud de carácter universalista. Estas implican una ruptura con la tradición “focalizadora” o “residual” en el campo de la política social, hegemónica en las últimas décadas, y a la que en los últimos años los diversos gobiernos nacionales y provinciales adhirieron con fervor.

Las normas son ampliatorias de los derechos de los ciudadanos al inscribirse de manera expresa en el denominado Enfoque de Derechos en el campo de las políticas públicas. Establece la garantía estatal de un derecho para todos/as los ciudadanos/as del país. Transforma el acceso a los servicios de salud mental en un nuevo “título”, en una nueva “acreencia” que los/as ciudadanos/as tienen en relación al estado, por lo que convierte al mismo en “reclamable” hasta judicialmente. Son leyes de tipo universalista e igualitarista que rompen, como dijimos arriba, con la tradición legislativa en la materia de los últimos años.



No son leyes dirigidas a los pobres, grupos vulnerables o excluidos del sistema. No lo son, tampoco, para quienes transitoriamente deben ser asistidos con parámetros mínimos mientras se promueve su reinserción en el mercado laboral, único ámbito moralmente reconocido como fuente de satisfacción de las necesidades individuales de manera permanente. Por el contrario, son leyes que construyen ciudadanía política y social.

Pero además de enmarcarse en el Enfoque de derechos, las nuevas leyes tienen dos claros ejes orientadores de la política de salud mental: desmanicomialización y atención primaria de la salud.

En relación al primer punto, se trata, ni más ni menos, que del reemplazo del viejo paradigma psiquiátrico manicomial, centrado en el criterio de peligrosidad e irrecuperabilidad y en la lógica tutelar, por otro, centrado en la comunidad, en la lógica de la rehabilitación e inclusión y garante de los derechos de los sujetos. Cambio que implica un enorme esfuerzo de transformación de nuestras instituciones y de revisión de prácticas y procesos de trabajo al interior de nuestro campo. Desmanicomializar no es más que abrir nuestras instituciones a la comunidad y crear nuevos dispositivos terapéuticos rehabilitadores que tengan como centro el respeto a los derechos humanos.

En cuanto al segundo aspecto debe decirse que el concepto APS ha sido objeto de intensos debates y resignificaciones casi desde el momento de su aparición en los documentos de los organismos sanitarios internacionales. Así, durante el tiempo de la hegemonía neoliberal en el mundo y en la región, el concepto fue perdiendo alcance y amplitud y fue limitándose a una mera política sanitaria focalizada destinada a los pobres. Esta resignificación implicó el abandono de una perspectiva integradora de la política sanitaria, así como, el abandono por parte del estado de su responsabilidad como garante del derecho a la salud de manera universal.

Que los nuevos marcos normativos en materia de Salud Mental vincule APS con el Enfoque de Derechos, implica plantearse desde el estado un intento de revertir la concepción anterior y recuperar la idea de una APS como estrategia integral de transformación del sistema de salud al servicio de la garantía del derecho a la misma.

1041

Ahora bien, ¿está en condiciones el estado, actualmente, de asumir semejante desafío? Promover el debate en relación a las capacidades estatales y las posibilidades de que éstas posibilitem políticas públicas garantes del derecho a la salud y a la salud mental, implica realizar un aporte al proceso de reconstrucción del estado en materia sanitaria.

En este sentido, las leyes de Salud Mental se encuadran en el objetivo de construir una política pública de salud mental desmanicomializadora, encuadrada en la estrategia de APS y garante del derecho al acceso a los servicios de salud mental, en todo el territorio provincial, a todos/as los ciudadanos/as.

Ahora bien, intentar cumplir con estos propósitos políticos, ¿qué desafíos implican para el sector, en particular, y para la gestión pública provincial, en general? Un listado provisorio de objetivos estaría integrado por los siguientes:

- Conformar una red provincial de dispositivos alternativos (no manicomiales) en salud mental.
- Transformar las viejas instituciones asilares respetando los derechos laborales de sus trabajadores.
- Priorizar el primer nivel de atención en salud mental, así como, los servicios de salud mental en hospitales generales.

- Lograr mecanismos de coordinación intersectorial e interjurisdiccional.
- Dotar de los recursos presupuestarios, tanto a nivel provincial como municipal, acorde con los estándares internacionales.
- Fortalecer los mecanismos regulatorios del estado dirigidos tanto a efectores estatales como privados.
- Promover el fortalecimiento de la sociedad civil en el campo mediante la creación de organizaciones públicas no estatales conformadas por pacientes, ex - pacientes, familiares o personas en general que aboguen por la defensa de los derechos humanos en el sector.
- Transformar los dispositivos de formación del RRHH (grado, postgrado) acorde con los principios de la política a impulsar.
- Habilitar mecanismos de participación social en las instancias de diseño, implementación y evaluación de las políticas de salud mental.
- Construir herramientas de producción y difusión de información epidemiológica en salud mental.
- Elaborar indicadores de medición de derechos en el sector.
- Apoyar la aparición de una fuerte cultura sanitaria pública entre los actores más relevantes del campo.
- Estimular procesos de revisión de toda la normativa legal contradictoria aún con la nueva ley.
- Establecer equipos interdisciplinarios de salud mental en toda la provincia.
- Integrar la política de salud mental a la estrategia de atención primaria de la salud en la provincia.
- Definir una política de acceso universal y gratuito a los medicamentos definidos como esenciales.

Definidos los objetivos que deben ser alcanzados para lograr avanzar con una política de salud mental como la que hemos señalado, es decir, anclada en el enfoque de derechos, la desmanicomialización y la estrategia de atención primaria de la salud, ahora se hace necesario determinar los déficit de capacidades estatales que se opondrían a que las acciones que deben ser emprendidas efectivamente se concreten y logren los objetivos esperados.

### **Hacia una nueva institucionalidad en el campo de las políticas públicas de salud mental**

Luego de transcurridos algunos años de la sanción de las leyes de salud mental y en virtud de los pocos avances alcanzados, es necesario identificar algunos de los déficit de capacidad estatal que están dificultando la tarea. En este punto debemos resaltar que, históricamente, las políticas de salud mental han llevado adelante intervenciones que han tenido efectos contingentes, efímeros o de poco impacto y otras cuyas manifestaciones han perdurado. Entre estas últimas, las prestaciones

en instituciones monovalentes y las prácticas manicomiales tienen una alta capacidad de autopreservación y regeneración. Es por esto que la implementación de una política de salud mental de acuerdo a las leyes vigentes implica un enorme esfuerzo de desarrollo de capacidades técnicas y políticas que permitan avanzar sobre el “statu quo” vigente y los actores que lo sostienen.

En materia de déficit de capacidad estatal es posible realizar algunas primeras consideraciones:

### **-Leyes, reglas, normas y “reglas de juego”**

El campo de la salud mental en la actualidad se rige por dos normas, una nacional y otra provincial, que tienen características diferenciales aunque complementarias, pero que generan controversia sobre la preeminencia de una sobre otra. Debate en torno al entramado legal vigente que adquiere relevancia ya que condiciona el tipo de respuestas y la asignación de prioridades.

Si se compara la institucionalidad de la ley nacional con la de la ley provincial se observa en primer lugar que, la local, carece de un mecanismo de control básico como el órgano de revisión ni cuenta con una unidad de letrados. A su vez, la ley provincial incorpora un consejo consultivo y un comité interministerial cuyo funcionamiento, hasta el presente, ha sido deficitario.

Interesa remarcar aquí que el énfasis puesto en las instituciones tiene que ver con la consideración de que las mismas pueden moldear comportamientos en la dirección deseada, desnaturalizar prácticas muy arraigadas con comprobados efectos iatrogénicos y redistribuir poder al interior de organismos donde las relaciones son profundamente asimétricas. Un cambio en la matriz institucional en clave de derechos que implique ampliar la participación de grupos que tradicionalmente han sido excluidos y restringir el margen de decisión de los que hasta ahora han concentrado las decisiones en este sector. Que esto efectivamente ocurra dependerá también de la manera en que los diferentes actores interactúen en ellas.

1043

### **- Coordinación interjurisdiccional**

La sanción de la ley provincial de salud mental fue un hito muy importante pero se asienta en una matriz sanitaria estatal previa que es producto de la descentralización de la mayoría de los efectores de salud desde la provincia hacia los municipios. La casi totalidad de los efectores de salud del primer nivel son de jurisdicción municipal, lo cual hace que persistan en la provincia heterogeneidades en términos de accesibilidad a los servicios entre el conjunto de los municipios y comunas del interior. Esta institucionalidad afecta los márgenes de la acción gubernamental de la autoridad de aplicación definida en la ley y profundiza las desigualdades en términos de capacidades estatales de la gestión local.

La descentralización exige el desarrollo de políticas de coordinación y también intervenciones compensatorias entre las distintas regiones por parte de las autoridades centrales provinciales. Como consecuencia de esta, el Estado debe producir una política provincial de salud -salud mental, que evite la desarticulación y la fragmentación. También se debería inducir la transformación de los modelos de gestión promoviendo la inclusión de los equipos de salud mental de manera integrada en el primer nivel de atención.

En relación a los diferentes niveles de gobierno, si bien la ley establece sus responsabilidades no está claro quién hace qué entre provincia y municipio. Esto coloca en el primer plano el reto de revisar las relaciones intergubernamentales y sus ámbitos de articulación. No hay un espacio de coordinación intermunicipal ni de articulación municipios-provincia. A esta complejidad en el vínculo provincia-municipio se suma, además, la muy desigual capacidad de gestión técnica y el margen fiscal de cada una de las jurisdicciones locales. Se remarca la ausencia de una política

de fortalecimiento institucional en este campo centrado en mejorar la capacidad de intervención municipal.

#### **- Coordinación intersectorial**

El Comité Interministerial es el espacio gubernamental previsto para la coordinación de la política de salud mental. Este espacio debería funcionar como una mesa de diálogo, negociación y monitoreo de lo que ocurre en la cotidianeidad de las instituciones y avanzar en el abordaje multidimensional de los problemas del padecimiento mental. Este ha tenido un pobre desempeño, en la función de ordenar a un conjunto amplio de agencias relacionadas con la intervención en el campo de la salud mental. Esta situación puede ser explicada porque su coordinación está a cargo de la autoridad de aplicación que carece de la posibilidad de ejercer un activo rol de articulador entre los diversos ministerios. Muchos de los más graves problemas sociales que implican una visión transversal de la salud mental (consumo problemático, violencia de género, medicalización de la niñez, por citar solo algunos) responden a múltiples causas y demandan la articulación y sinergia de las diversas áreas del Estado provincial. Intervenir de modo coordinado para generar respuestas integrales es un gran desafío porque las culturas de gestión actuales han consolidado la lógica de compartimentos estancos, muy lejos de la colaboración interorganizacional. El reto estratégico de la política de salud mental debe transitar hacia su integralidad.

#### **- Garantía de protección**

Otro déficit importante en la institucionalidad para la implementación de la ley de salud mental en Córdoba es la dificultad para, en el caso de las internaciones involuntarias, designar un abogado, o contar con uno designado por el Estado.

A partir de la sanción de la ley nacional 26657 y en virtud de dar cumplimiento al artículo 22, el Ministerio Público de la Defensa crea la Unidad de Letrados que tiene por objetivo brindar el servicio de defensa técnica para personas mayores de edad, internadas en forma involuntaria por razones de salud mental, en el ámbito de la Ciudad de Buenos Aires.

Con la creación de la Unidad se apunta a garantizar a las personas el goce de sus derechos mientras dure la internación, así como la inmediatez en la cobertura del servicio mediante el contacto rápido y directo con la situación, materializando el derecho a ser oído y el acceso a la justicia de estas personas en especial situación de vulnerabilidad.

Para ello, los abogados defensores podrán –respetando la voluntad y las preferencias de la persona, sin conflicto de intereses- oponerse a la internación o solicitar la externación, controlar las actuaciones e impulsar que las internaciones sean lo más breves posible.

Ante la comunicación -ya sea de parte de un juzgado, de una clínica u hospital, o de familiares y allegados- de que una persona mayor de edad ha sido internada sin su consentimiento en la Ciudad de Buenos Aires, por razones de salud mental y en los términos de la ley 26657, y no ha designado un abogado particular, la Unidad le proporciona un abogado defensor gratuito, para que la asista jurídicamente mientras dure el proceso de internación, controlando que éste sea lo más breve posible, y haciendo valer sus derechos humanos, pudiendo requerir mejoras en las condiciones de internación o solicitar la externación en cualquier momento, siempre de acuerdo con su voluntad.

Desde que se recibe la notificación de la internación, el objetivo es lograr la primera visita lo más rápido posible, dentro de la primera semana de recibido el aviso. En todos los casos se supervisan las historias clínicas de los defendidos/as, se procura la comunicación personal con los equipos tratantes en la institución, se realizan visitas y entrevistas periódicas de seguimiento y se mantienen contactos con los familiares de las personas internadas.

En el caso de nuestra provincia, si bien el Tribunal Superior de Justicia dictó una Acordada a los fines de acercar el desempeño de los asesores letrados al cumplimiento de esta norma, la misma es insuficiente. Esto es así porque no son defensorías públicas especializadas en salud mental, con recursos humanos suficientes y capacitados. Al contar con pocos recursos, no pueden garantizar su presencia en las instituciones y no cuentan con la experticia necesaria para evaluar si la internación se ha realizado como medida terapéutica excepcional de mayor beneficio.

### **- La restricción presupuestaria**

A pesar de la sanción de la Ley de Salud Mental 9848, el gobierno provincial sigue manteniendo la asignación para el sector de manera inmodificable en torno al 6% del total para salud, inclusive, según el año, con una leve tendencia a la baja.

El presupuesto destinado a la salud mental es un indicador significativo a atender, ya que sus carencias, resultan una importante barrera en la implementación de políticas. Los estándares internacionales establecen que el 10% del presupuesto de salud debe destinarse a salud mental<sup>2</sup>. Si se consideran los últimos ejercicios presupuestarios (a partir de la sanción de la ley en el año 2010) ninguno alcanza este objetivo y, por el contrario, el presupuesto de salud mental ha disminuido.

Frente a los reclamos por más presupuesto, las autoridades provinciales suelen afirmar que la provincia no dispone, en el corto plazo, de los recursos necesarios para llevar adelante los desafíos de la Ley 9848.

Ahora bien, como dijimos antes, resolver los déficits de capacidad estatal implica definir una estrategia de mediano y largo plazo que posibilite la construcción de las capacidades técnicas y políticas necesaria. Proceso que implica la movilización de actores y recursos con el fin de modificar las relaciones de poder en un campo determinado de la política pública.

En este sentido, si entendemos al estado como una arena de conflictos en donde se da la disputa por el sentido y la orientación de las políticas, disputa de la que participarán actores estatales y no estatales, entonces, una reflexión sobre el lugar que ocupan en estos procesos los actores sociales se vuelve imperiosa.

La política de salud mental en Argentina, en general, y Córdoba, en particular, a partir de la sanción de los nuevos marcos normativos es un ejemplo ilustrativo en este sentido, tanto, en el proceso de sanción de las leyes, así como, en el monitoreo del proceso de implementación de las mismas.

### **Incidencia de la acción colectiva en las capacidades estatales**

En este punto, nos interesa señalar las oportunidades que tienen las distintas instancias de organización de la acción colectiva para incidir en la política pública y, sobre todo, lograr avances en las capacidades políticas de los actores estatales. En la literatura sobre el tema, hay autores que profundizan sobre el alcance que los aspectos cognitivos-sistemas de creencias (valores, creencias, argumentos) tienen sobre los procesos de tomas de decisión de los actores gubernamentales, otros hacen eje en las redes organizacionales, pero la mayoría entiende que el resultado de la política pública es el producto de la interacción y de las relaciones de fuerza entre los diferentes actores implicados. Algunos cambios en políticas públicas ocurren cuando los ciudadanos afectados presionan y promueven soluciones. En este sentido, la sociedad civil organizada puede servir como un vínculo entre los ciudadanos y el sistema político, pues es una forma en que los individuos unen esfuerzos para comunicar sus necesidades, ya sea pidiendo que el Estado cumpla con sus responsabilidades o proponiendo nuevas y mejores soluciones a los problemas públicos.

---

2 El art. 32 de la Ley Nacional de Salud Mental establece la obligación de incluir en los proyectos presupuestarios un incremento de las partidas destinadas a salud mental hasta alcanzar un mínimo del 10 % del presupuesto total de salud en el ámbito nacional y la labor de promover que las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires adopten el mismo criterio.

La participación de expertos en la interpretación de las demandas; los profesionales y académicos que portan saberes sobre los asuntos puestos en discusión en los reclamos y contribuyen y facilitan su traducción política; la experiencia de los usuarios y trabajadores enriquece y complejiza tanto la reflexión sobre los problemas como el tipo de respuestas que se brindan. Estas acciones permiten “encuentros” entre los sujetos afectados en sus derechos y sus intérpretes, defensores y, también, con los sectores estatales responsables. Como ejemplo de este tipo de iniciativas podemos observar la intervención activa de los miembros de la sociedad civil junto a los especialistas en instancias parlamentarias y judiciales, que por su parte se presentan como garantía de una más amplia participación ciudadana y una mayor transparencia en los procesos de toma de decisiones (audiencias públicas en el ámbito de ambos poderes, reuniones de comisiones legislativas con inclusión de listas de oradores activistas y expertos, formación de consejos consultivos para políticas públicas específicas) que viene potenciando un formato deliberativo para la discusión de derechos y políticas, que es institucionalmente mediado, pero abierto a las partes implicadas y a las distintas posiciones. (Delamata, 2013).

Las acciones desarrolladas en los últimos años por los actores de la sociedad civil que participan del campo de la salud mental han abierto una oportunidad para favorecer las capacidades políticas y aporta a avanzar en la constitución de una alianza estratégica entre actores estatales pro-reforma y representantes de la sociedad civil con voluntad transformadora.

### **Estrategia legal y activismo constitucional**

Desde el advenimiento de la democracia, salvo un corto período de tiempo entre 1983 y 1989, el problema de la salud mental ha estado muy poco presente en la agenda pública y en la agenda de gobierno tanto a nivel nacional como a nivel de la provincia de Córdoba. Es en el año 2007, a partir del Informe Vidas Arrasadas elaborado por el CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) que esta problemática se instala entre las preocupaciones a atender y las deudas que aún debe saldar la democracia argentina. Ni el año (2007) ni el organismo que lo produce (CELS) son casualidades. En estos años adquiere centralidad el discurso de los derechos humanos, se revitalizan estrategias de movilización legal de los grupos sociales hasta este momento postergados y el tratamiento jurídico de algunos casos aparece con fallos paradigmáticos para algunos campos de disputa que hasta este momento aparecían alejados de las discusiones sobre la ciudadanía y los derechos. Se construyen consensos en torno a la universalidad y multidimensionalidad de derechos de las personas. A través de distintas iniciativas se logra incidir en la elaboración de nuevas políticas sociales, que han transformado (parcialmente) el modo de entender el derecho a la seguridad social desde una perspectiva antidiscriminatoria, que contribuyó a redefinir la igualdad en distintas áreas de la vida social (Delamata, 2013).

En nuestro campo específico, este discurso y este clima social repolitiza las discusiones al ampliar la necesidad de la transformación, entendida como algo que trasciende una mera reforma sanitaria, y acerca actores que, hasta este momento, se encontraban alejados del tema. En este contexto, en la provincia de Córdoba, se conforma la Mesa de Trabajo Permanente en Salud Mental y Derechos Humanos (MTPSMYDDHH) (colectivo conformado por una pluralidad de profesionales y organizaciones del campo) que pone como centro de su accionar una estrategia de movilización legal dirigida a sancionar una ley provincial de salud mental y derechos humanos.

La nueva legitimidad que las políticas de ampliación de derechos adquieren en la democracia argentina son el marco que incide en la decisión de los actores que confluyen en la Mesa para desarrollar un anteproyecto de ley que se enmarca en el enfoque de derechos.

Esta agenda recibe un fuerte espaldarazo institucional cuando en los últimos meses de 2010 se sancionan tanto en Córdoba como a nivel nacional sendas leyes de salud mental que reconocen igualdad de derechos a todas las personas con padecimiento mental.

La ley en Córdoba fue el correlato de un activismo que con escasa movilización en el espacio público fue logrando el apoyo de diversos sectores sociales, académicos y políticos, y resultado de argumentos tales como igualdad y no discriminación, no estigmatización, autonomía personal, desarrollo de capacidades apoyados por la normativa constitucional e internacional que derrotaron las visiones conservadoras ligadas a la peligrosidad, la incapacidad, la exclusión, entre otras. Se entiende que tanto la Constitución como todo el entramado normativo de los Derechos Humanos, “*protege el diseño y la realización de planes de vida autónomos, o decididos autónomamente, y ello significa que no se tolera ninguna imposición externa respecto a cómo debe ser vivida la vida de cada una de las personas, impidiendo al Estado identificar planes de vida ideales y pretender plasmarlos en la legislación general*” (Dellamatta 2013). Se entiende que la estigmatización de un diagnóstico de enfermedad mental configura una restricción intensiva de la autonomía y una negación del trato igual. Esta restricción resulta ilegítima e incompatible con la igual dignidad y capacidad de las personas para realizar su plan de vida.

El proceso político que culminó con la garantía de derechos para todas las personas con padecimiento mental y la obligatoriedad de abandonar la exclusión como su alternativa de atención estuvo signada por la efectividad que tuvieron las estrategias utilizadas: la construcción de consensos, la búsqueda de apoyo al interior del campo de la salud mental y la incidencia experta sobre la legislatura. Se contó, además, con el fallo de la Corte Suprema de Justicia que reconoció los derechos de las personas que están afectadas por internaciones psiquiátricas involuntarias y en donde se señala el carácter excepcional de las internaciones psiquiátricas y la obligación de que el estado garantice que las mismas se ajusten a los mandatos constitucionales en materia de derechos humanos.<sup>3</sup>

1047

Tanto el activismo que se movilizó para la sanción de la ley como los legisladores que trabajaron en la misma, entendieron que garantizar derechos a las personas con padecimiento mental es una obligación con rango constitucional según Tratados de Derechos Humanos incorporados a la Constitución y la jurisprudencia de la Corte. Algunos autores le han llamado activismo constitucional a la apelación a la Constitución por parte de los movimientos sociales<sup>4</sup>.

## Monitoreo de las políticas públicas y contraloría social

- Observatorio de salud mental y derechos humanos

Luego de la sanción de la ley provincial, la MTPSMYDDHH, decide crear el Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos, teniendo entre sus objetivos el monitoreo de las políticas de salud mental que se llevan adelante en la Provincia de Córdoba y controlar el efectivo cumplimiento de las nuevas leyes de salud mental sancionadas a fines de 2010. Ante la invitación de la Comisión de la Memoria de la Provincia de Córdoba para la redacción de un informe sobre la situación de los derechos humanos en los lugares de encierro, el Observatorio se sumó a esta iniciativa produciendo los capítulos específicos tanto del Informe Mirar tras los Muros del año 2013, como el del 2014. Actualmente se encuentra en elaboración el Informe 2015.

3 R.M.J. s/ insanía” Corte Suprema de Justicia de la Nación 19/02/2008

4 Esto quedó expresado en la Ley 9848 a través de su **Artículo 9°.- Protección por discriminación.** *El Estado Provincial asegura la protección de los individuos que requieran servicios de salud mental frente a cualquier tipo de discriminación, en el marco de la plena vigencia de la Constitución Nacional, de los Tratados Internacionales que por su imperio integran el Bloque de Constitucionalidad Federal y de las disposiciones de la Constitución de la Provincia de Córdoba aplicables al efecto.* Este punto, también, quedó plasmado en las intervenciones de los legisladores que defendieron en la sesión el ante-proyecto de ley tal como se evidencia en la versión taquigráfica de la misma.

El Observatorio nace de la necesidad de contar con un sistema de información que permita conocer la transformación de los servicios de salud mental en la provincia de Córdoba a partir de la sanción de Ley 9848 de Salud Mental en el mes de octubre de 2010. Una vez logrado este objetivo legislativo, se pretende monitorear la gestión con la formulación de los siguientes interrogantes: • ¿a través de qué indicadores medir, evaluar y monitorear si la producción de los servicios de salud mental se llevan adelante desde la perspectiva del enfoque de derechos sancionada en ambas leyes? • ¿cuáles son los indicadores que la ciudadanía debe reclamar a los fines de monitorear el cumplimiento de dichos compromisos? • ¿cómo utilizar esta información con el propósito de incidir en la agenda, el financiamiento, el desempeño y los resultados de la política de salud mental, teniendo a la vista el ejercicio o ampliación de los derechos de ciudadanía?

La puesta en marcha del Observatorio de Salud Mental y Derechos Humanos permite analizar las políticas y programas de salud mental desde la perspectiva de los derechos humanos y avanzar en el monitoreo de la producción de los servicios de salud mental y las prácticas de los distintos actores de este campo. El éxito de esta contraloría se logrará con la posibilidad de articular diferentes estrategias de incidencia que van desde la intervención judicial, el monitoreo, la movilización, la sensibilización, la capacitación y las campañas de opinión pública. La capacidad de estas estrategias de incidencia se relaciona directamente con su asunción como derecho ciudadano que refiere a la fiscalización de las acciones del Estado a los fines de que éste exprese los intereses públicos y aporte a la construcción de ciudadanía. En síntesis, ante la omisión o la insuficiencia estatal, es necesario activar procesos participativos de control y toma de decisión de políticas públicas, impulsar reformas de los marcos institucionales y rediscutir su orientación. Para llevar adelante estos procesos se deben fortalecer a los actores sociales involucrados, participar en el diseño de propuestas concretas y articular múltiples estrategias de reclamo y denuncia.

### **Movilización social en el espacio público**

- Marcha por el derecho a la salud mental

El 10 de octubre de 2014, convocados por la Mesa y otros actores sociales que se sintieron interpelados por la problemática de salud mental provincial, un número muy importante de personas, grupos, organizaciones sociales y políticas se apropiaron del espacio público para manifestarse por el derecho a la salud mental. Bajo la consigna “*porque hay exclusiones, exigimos derechos*”, se intentó en primer lugar, visibilizar la situación de los usuarios de la salud mental y, en segundo lugar, interpelar al Estado a que dé respuestas. Un colectivo históricamente postergado se reapropió y resignificó tanto física como simbólicamente el espacio público.

Desde los estudios de la acción colectiva, el espacio público se ha comprendido tradicionalmente como el escenario en el que tienen lugar las disputas por la legitimidad de las demandas colectivas. Sabemos que lo que sucede en el espacio público tiene una conexión directa con lo que sucede en el espacio privado. Hasta la sanción de las leyes de salud mental, el padecimiento subjetivo era del orden de lo privado. La movilización del 10 de octubre conectó muy diversas individualidades, reclamos y padecimientos. Se constituyó una red social que permitió una “privacidad” compartida que se hizo visible en el espacio público. El propósito de esta movilización fue exigir derechos y poner en cuestión los límites de las políticas y las prácticas institucionalizadas.

Las tres modalidades de acción colectiva reseñadas hasta aquí, si bien han sido presentadas en distintos momentos en los últimos años, no se suplantán una por la otra. La estrategia legal sigue siendo una opción importante. En la actualidad se está evaluando la posibilidad de presentar nuevamente un proyecto de ley (o una ampliación de la ley 9848) que incluya la creación de un órgano



de revisión local, una unidad de letrados tal como la prevista por la ley nacional en su artículo 22 y un fondo de financiamiento específico para los municipios. El logro de estos tres instrumentos permitiría modificar efectivamente los mecanismos institucionales y las prácticas con las que el Estado atiende el derecho a la salud mental. El monitoreo y la contraloría social señalan cuál es la agenda pendiente y la movilización en el espacio público afianza y consolida un actor colectivo que disputa la orientación de las políticas en el campo de la salud mental.

## Conclusiones

Hemos vivido en América Latina una larga década de políticas reparatorias que intentaron revertir de manera radical la devastación generada por las políticas Neoliberales. En este contexto, se impulsaron políticas inclusivas, generadoras de ciudadanía, que apuntaron a recuperar la garantía estatal de viejos derechos y asegurar la de algunos nuevos.

En el caso argentino, esta tendencia se expresó mediante la sanción de nuevos marcos normativos, en diferentes campos de política pública, que pretendieron institucionalizar o re-institucionalizar a los mismos. El caso de las nuevas normas referidas al derecho a la salud mental es paradigmático de este proceso.

Pero hay que decir también, que estos logros, legado ineludible de la década, sirvieron para poner en tensión la gestión pública y evidenciar las debilidades estructurales de la misma. La garantía universal de derechos sociales requiere más que “buenos” marcos normativos. Sin desconocer el valor de estos, se necesita, además, un estado que disponga de las capacidades tecno-políticas adecuadas para implementar políticas públicas que puedan poner “en movimiento” las prescripciones legales.

Es por esto que el debate en torno a la construcción de capacidades estatales pasa a ser crucial. Debate que deberá otorgar, imprescindiblemente, un lugar al rol que deben jugar la participación ciudadana y los movimientos sociales al respecto. Y en este punto, la experiencia reciente en el campo de la salud mental vuelve a ser paradigmático.

Hemos afirmado en otras ocasiones (Ase, 2009), que el proceso de reconstrucción del estado en materia de derechos sociales debe ir acompañado, simultáneamente, de un proceso de democratización del mismo. Un estado más fuerte deberá ser un estado más democrático (Iazzetta, 2007).

Implementar políticas inclusivas, como hemos dicho, implica modificar las relaciones de poder existentes en cada campo de política pública. Significa enfrentar los intereses corporativos o sectoriales beneficiarios del orden pre-existente. El involucramiento ciudadano, de las organizaciones de la sociedad civil o de los movimientos sociales en defensa del interés público es parte sustancial en este proceso. Única manera de romper con la lógica “cooperativa” de políticos, burócratas y representantes corporativos que, en muchas ocasiones, apropiándose de los espacios de decisión estatal, sacrifican el interés público a favor de los intereses particulares o de sector.

La lucha por los derechos es, por esta razón, una tarea técnica y, sobretudo, política. La participación activa de ciudadanos, grupos o movimientos sociales es lo que permitiría evitar la lógica predatoria y corporativista con la cual se ha manejado en muchos momentos de nuestra historia el estado y para lo cual se hace imprescindible encarar un proceso de construcción institucional que perfeccione sus componentes universalistas en detrimento de su colonización por intereses privados o sectoriales.

Una nueva alianza entre actores estatales comprometidos con la construcción de ciudadanía y actores sociales con voluntad transformadora permitiría “republicar” (Cunill Grau, 1997) los espacios decisorios del estado. Las políticas públicas gozarían, así, de una fortaleza que descansaría en una nueva legitimidad. Esta es la tarea pendiente.

## Bibliografía

- Abramovich V. Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. Revista de la CEPAL N° 88, 2006.
- Acuña, Carlos (comp.); ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Siglo XXI Editores, 2013.
- Aguilar Villanueva, Luis; Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica, 2008.
- Aguilar Villanueva, L. El futuro de la gestión pública y la gobernanza después de la crisis. Ponencia presentada en el V° Coloquio Regional del IIFAP (UNC): Entre el intervencionismo y el mercado: ¿Qué tipo de estado abonan las transformaciones del nuevo siglo? Córdoba: 2009.
- Ase, Iván; “Capacidades estatales, APS y Derecho a la Salud Mental”. Ponencia presentada en Jornadas Nacionales de Atención Primaria en Salud Mental, Mendoza, Octubre 2013.
- Ase, I. y Burijovich, J.; La estrategia de Atención Primaria de la Salud: ¿progresividad o regresividad en el derecho a la salud? Revista Salud Colectiva Número 1 Volumen 5, Buenos Aires, 2009.
- Ase, Iván; Algunas reflexiones en torno al “retorno del estado”. Un nuevo estado para más Democracia. En La Serna, C., Ase, I. y Peón, C. (comp); Frente a la crisis, ¿Qué hacer con el estado? IIFAP-SAAP 2010. Pags. 107 al 129.
- Ase I. Capacidades institucionales para el fortalecimiento de la primarización de la atención en salud en Córdoba. En: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación. *II° Premio a la Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: INAP; 2009. pp. 163-279.
- Bertranou, Julián; Capacidad estatal: aportes al debate conceptual. Ponencia presentada al Séptimo Congreso Argentino de Administración Pública. Mendoza, Septiembre 2013.
- Burijovich, Jacinta; “Hacia una nueva institucionalidad en el campo de las políticas públicas de salud mental”. En Bonafé, L. et al; Mirar tras los muros: situación de los derechos humanos de las personas privadas de libertad en Córdoba (Segundo Informe Provincial Año 2014). Editorial de la UNC, 2015.
- Cao, H. y Laguado Duca, A.; La renovación en las ideas sobre el Estado y la Administración Pública en Argentina. Revista del CLAD Reforma y Democracia N° 60. Octubre 2014.
- Cohen, Ernesto; Tapia, Leonel; Navarrete, Cecilia; Gil, Carlos, Fanta, Gloria (1998) *Gestión de programas sociales en América Latina. Metodología de análisis de programas sociales*, (Volumen 1 y 2), CEPAL, Serie Políticas Sociales N° 25, Santiago de Chile, Mayo.
- Cunill Grau, Nuria; “Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social”. CLAD – Nueva Sociedad, 1997.

- Delamata, Gabriela; Movimientos sociales, activismo constitucional y narrativa democrática en la Argentina contemporánea. *Sociologías* Vol. 15 N° 32. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre. Enero – Abril 2013.
- Grindle, Marilee; *Challenging the state*. Cambridge University Press, Gran Bretaña, 1996.
- Iazzetta, Osvaldo; *Democracias en busca de Estado. Ensayos sobre América Latina*. Homo Sapiens Ediciones, 2007.
- Martínez Nogueira, R.; “La gestión pública durante el kirchnerismo”. En Gervasoni, C. y Peruzzotti, E. (Editores); *¿Década ganada? Evaluando el legado del kirchnerismo*. Editorial Debate, Buenos Aires, 2015.
- Mizrahi, Y.; *Capacity Enhancement Indicators: Review of the Literature*. Evaluation Studies N° EG03-72. World Bank Institute, Washington DC, 2003.
- Oszlak, Oscar y Orellana, E. (2000); *El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SADCI*. Biblioteca Virtual. [www.top.org.ar](http://www.top.org.ar)
- Palermo, Vicente (1998) *Estudio sobre el estado del Estado en Argentina. Una herramienta de evaluación de las capacidades del sector público*. Buenos Aires, Fundación Carlos Auyero.
- Repetto F. Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en el VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, Octubre 2003.
- Rose, R.; *El Gran Gobierno*. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- Tobelem, A. (1992); *Institutional capacity analysis and development system (ICADS)*, citado por Oszlak y Orellana (2000).

## Recursos políticos del gobierno argentino pos-neoliberal (2003-2015)

Iván Tcach  
CEA-UNC, CONICET.  
ivantcach@gmail.com

Eje: Estado Política y Democracia

### Recursos políticos del gobierno argentino pos-neoliberal (2003-2015)

Autores de diversas corrientes como Philip Kitzberger;<sup>1</sup> Emir Sader<sup>2</sup>; Kenneth Roberts<sup>3</sup>; Jorge Lanzaro<sup>4</sup> y Chantal Mouffe<sup>5</sup> coinciden en poner de relieve un escenario de giro a la izquierda en Latinoamérica a partir del nuevo milenio. Con rasgos distintivos, gobiernos como los de Venezuela, Ecuador, Bolivia, Argentina, Brasil y Uruguay, han presentado ejes programáticos tendientes a revertir la situación económico-social resultante de las políticas económicas neoliberales.

Los gobiernos protagonistas de dicho giro programático han mostrado distintos niveles en relación a sus márgenes de acción gubernamental, pero también han diferido respecto de sus armazones políticas y estructuras socio-territoriales que posibilitaron colocarlos y sustentarlos en el poder. Nuestro interés reside en detenernos el caso del *kirchnerismo* (2003 - 2015) en Argentina. Proponemos entonces tomar como eje teórico aquello que Jorge Lanzaro denomina como *recursos políticos* con el objeto de indagar respecto de dos cuestiones centrales: por una parte, los márgenes de acción para revertir los programas neoliberales, pero también, la posibilidad de permanecer como fuerzas políticas sólidas y competitivas a largo plazo.

Jorge Lanzaro<sup>6</sup> advierte que el potencial de cada gobierno depende de su configuración política y de los *recursos políticos* que tiene a disposición. En este sentido, distingue cuatro puntos centrales: a) los legados institucionales y las pautas de políticas públicas heredadas; b) el coeficiente de poder del gobierno y del partido de izquierda en el gobierno; c) sus vínculos con los sindicatos y la fuerza que éstos tienen.

1 Philip Kitzberger: *Las relaciones gobierno-prensa y el giro político en América Latina*; Postdata v.14 n.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ago./dic; 2009

2 Emir Sader: *Posneoliberalismo en América Latina*; Buenos Aires; CLACSO - CTA EDICIONES; 2008.

3 Kenneth Roberts: ¿Es posible una social-democracia en América Latina?; NUEVA SOCIEDAD No 217; septiembre-octubre de 2008.

4 Jorge Lanzaro: *La socialdemocracia criolla*; Revista Nueva Sociedad N°. 217; 2008.

5 Chantal Mouffe. *Agonística: Pensar el mundo políticamente*; Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Fondo de Cultura Económica; 2014.

6 Jorge Lanzaro (ed.): *Social Democracias tardías, Europa Meridional y América Latina*; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid; 2014. P. 18

## 1. Legados institucionales:

En principio, al reconocer los legados institucionales heredados por el *kirchnerismo* parece adecuado trazar una distinción en lo que refiere a los legados de *forma* y a los de *fondo*. En primer término, podríamos situar a los legados de forma como aquellos procedimientos formales que pueden otorgarle o no a un gobierno una serie de instrumentos tanto institucionales como fiscales capaces de amplificar sus márgenes de maniobra y acrecentar su poder político. Por otra parte, los legados de fondo remiten más a cuestiones estructurales vinculadas a la estabilidad del sistema de partidos y al nivel de fortaleza de los partidos políticos para consolidarse de cara a la sociedad y ante otros factores de poder, como los protagonistas de encausar el rumbo político-económico de un país.

### 1.1 Legados institucionales de forma

Es preciso reconocer lo señalado por Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik: el Poder Ejecutivo argentino posee recursos institucionales que le permiten gobernar virtualmente de manera unilateral. No obstante, el uso efectivo de estos recursos depende de la distribución del poder a nivel partidario y del nivel de integración de los partidos políticos en el parlamento<sup>7</sup>. Dado que la separación entre Poder Ejecutivo y Legislativo puede eventualmente desembocar en situaciones de bloqueo, el régimen político argentino contempla una serie de herramientas de carácter tanto institucional como fiscal para prevenir o desactivar este tipo de problemas. Al respecto los autores consideran claves a) el armado y la disposición del gabinete de Ministros por parte del Poder Ejecutivo, b) la emisión de disposiciones legislativas de manera autónoma (DNU) y c) los vetos totales o parciales del ejecutivo respecto de las leyes sancionadas por el Congreso<sup>8</sup>. No obstante, la reglamentación sobre control legislativo de los Decretos de Necesidad y Urgencia aplicada en el año 2006 ha implicado dos modificaciones. Eventualmente el Poder Legislativo podría invalidar un decreto presidencial y en este caso, el presidente no tiene la facultad de anular la resolución parlamentaria. En segundo lugar, el Congreso se expide en votación a libro cerrado. Los DNU se aprueban o se rechazan, pero no pueden ser modificados como si fueran proyectos de leyes ordinarios. Estas modificaciones operan en dos sentidos respecto del poder relativo del Congreso y del presidente: la votación a libro cerrado limita el poder del Congreso y aumenta el del presidente, pero la imposibilidad de vetar la resolución legislativa sobre el decreto, fortalece la posición del Congreso frente al presidente. Hasta la aprobación de la ley 26122, si el Congreso sancionaba una ley que rechazara un decreto del presidente, este podía preservar la vigencia del decreto vetando la ley del Congreso que lo había derogado. Para ello solo requería el apoyo de un tercio de los legisladores en una de las cámaras. Actualmente el presidente ya no puede vetar la decisión del Congreso respecto al rechazo de un DNU, entonces, para preservar la vigencia del decreto, requiere el apoyo

7 Bonvecchi Alejandro – Zelaznik Javier, *Presidencialismo y Parlamentarismo*. América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, Italia, México, Portugal y Uruguay; Jorge Lanzaro (ed), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012. P. 63.

8 Ibid. P. 64

de al menos la mayoría de los legisladores de una de las cámaras<sup>9</sup>. Para tomar decisiones unilateralmente, el presidente necesita la delegación tácita de al menos la mayoría de una de las cámaras.

Pero quizás la cuestión central respecto de la arbitrariedad de los recursos institucionales a disposición del presidente argentino se vincula con la disponibilidad del dictado de decretos de necesidad y urgencia: el texto constitucional sostiene que pueden emitirse DNU solo en casos de “circunstancias excepcionales que hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por la constitución para la sanción de las leyes”. El nivel de indefinición que implica la naturaleza de esas “circunstancias excepcionales”, opera a favor de una dinámica en la cual el presidente, si cuenta con el apoyo de una de las cámaras, tiene la posibilidad de gobernar por decreto<sup>10</sup>.

Otro de los legados heredados por el *kirchnerismo* que han colocado a tanto a Néstor Kirchner como a Cristina Fernández de Kirchner en una posición de fortaleza, se relaciona con la distribución de los recursos fiscales. El Poder Ejecutivo argentino tiene a su disposición una serie de transferencias intergubernamentales que operan como sostén de las cuentas públicas de los gobiernos sub-nacionales. De esta manera, el Poder Ejecutivo argentino puede obtener cooperación de los gobiernos provinciales y fundamentalmente de los representantes de las provincias en el Congreso para aprobar sus iniciativas legislativas.<sup>11</sup> En este sentido, Germán Lodola afirma que paradójicamente el *kirchnerismo* heredó de parte del gobierno de Eduardo Duhalde, su adversario político dentro del partido, un valioso instrumento de política financiera: la restructuración de la deuda pública provincial. Este mecanismo implementado en el año 2002 transformó a la Nación en el primer acreedor de las provincias. Ante el panorama que marcó la crisis de fin de siglo, el gobierno de Duhalde y un conjunto de provincias acordaron llevar adelante un programa de restructuración voluntaria de la deuda pública provincial que implicó un canje de la deuda por títulos del tesoro nacional a 16 años. De esta manera, el gobierno nacional pasó a controlar el desahogo financiero de los gobiernos sub-nacionales por medio del manejo de la refinanciación de sus obligaciones y capacidad de endeudamiento<sup>12</sup>. Esto sin dudas opera como una fuerte herramienta de disciplinamiento del Poder Ejecutivo Nacional frente a los Ejecutivos provinciales.

1055

Otro recurso fiscal con el que cuenta el Poder Ejecutivo argentino para conseguir apoyos legislativos es la facultad de la modificación presupuestaria: este poder delegado por el Congreso es permanente desde el año 2006 le permite al Ejecutivo cambiar el destino de las partidas presupuestarias, sub-ejecutarlas o no ejecutarlas en absoluto, sin solicitar consentimiento del Congreso.<sup>13</sup>

## 1.2 Legados institucionales de fondo

Lo primero que habría que señalar con respecto al funcionamiento de las instituciones en Argentina es su alto grado de inestabilidad. Esta fue una constante durante la mayor parte del siglo XX:

9 Ibid. P. 69

10 Ibid. P. 70

11 Ibid. p. 78

12 Germán Lodola: *Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista*. En “La política en tiempos de los Kirchner”, Andrés Malamud y Miguel De Luca (comp). Buenos Aires, Eudeba, 2011. P. 223.

13 Ibid. p. 80

desde 1955, el país estuvo *pendulando* entre regímenes civiles, militares o cívico-militares. Dicha situación tuvo consecuencias nítidas. Por una parte se vio perturbada la actividad de los partidos políticos y como consecuencia de ello, se afectó también el funcionamiento del sistema político.<sup>14</sup> Esta dinámica ha propiciado:

a) Que el sistema político argentino, a lo largo de su historia, haya tenido a sectores corporativos como principales mediadores o canales de comunicación entre el Estado y la sociedad. Como lo indica Waldo Ansaldi: *la mediación corporativa* primó por sobre una *mediación partidaria* y este escenario reveló partidos políticos débiles ante asociaciones corporativas fuertes.<sup>15</sup>

b) Se reconoce entonces un *alto nivel de penetración e influencia de los sectores corporativos en el curso de la política y de la economía*. En este sentido, desde el retorno democrático, es posible hacer referencia a dos hechos que constatan dicha afirmación. En primer lugar, el golpe de mercado asestado al gobierno constitucional de Raúl Alfonsín que tuvo como protagonistas a actores empresariales, financieros y sindicales<sup>16</sup>. Pero también a lo ocurrido durante el gobierno de Carlos Menem en la década del 90, cuando la debilidad de los procedimientos formales dentro del Partido Justicialista, amplió el margen de maniobra del presidente para facilitar alianzas con sectores conservadores - Ucedé -, economistas neoliberales, empresarios y políticos de derecha con el objeto de aplicar un programa económico neoliberal.

c) Por otra parte, en Argentina, la debilidad de un sistema de partidos propiciada por la desinstitutionalización partidaria configuró un escenario de *carencia de contrapesos*. Durante el *menemismo* hubo una oposición muy débil, dentro y fuera del partido gobernante que le permitió a la fracción gobernante, la adaptación sin demora a dicho programa económico.<sup>17</sup>

d) Por último, las prácticas decisionistas posibilitadas por los recursos institucionales a disposición del Poder Ejecutivo Nacional - sobre todo los DNU -, durante la década del 90, le posibilitaron al gobierno ignorar y eludir ciertos pronunciamientos de sectores que se oponían a las políticas económicas aplicadas: más del 70% del programa económico neoliberal se fue construyendo sobre la base de decretos.

Respecto a las *pautas de políticas públicas heredadas*, es posible determinar que el Estado argentino, durante el gobierno *menemista*, cedió gran parte de sus áreas centrales - energía, telecomunicaciones y seguridad social -, al capital privado transnacional. En este sentido, los sucesivos gobiernos *kirchneristas* (2003-2015) recurrieron a dos estrategias: por una parte, sustituyeron parcial o totalmente la estructura de propiedad - inversores extranjeros por nacionales políticamente cercanos - en las empresas de energía eléctrica, telefónicas y gasíferas. Por otra parte, re-estatizó

14 Romina Kasman, El proceso de consolidación del sistema de partidos en Argentina. Democratización y elecciones en el 2007, Revista *Enfoques* Nro 7, Santiago de Chile, Universidad Central de Chile, 2007. p. 8.

15 Ansaldi, Waldo, "Mediaciones Políticas y construcción de la democracia argentina"; en ESTUDIOS N° 3; Centro de Estudios Avanzados; Córdoba; UNC; 1994. p.128

16 Raúl Alfonsín, Memoria Política: transición a la democracia y derechos humanos, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013. Pp. 141-142.

17 Steven Levitsky; La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista:1983-1999. p.30



totalmente el correo, el sistema de seguridad social, la empresa proveedora de agua y la aerolínea de bandera<sup>18</sup>.

Esta última cuestión, que está íntimamente vinculada a la penetración del capital privado durante el período neoliberal, refleja que el capital transnacional se constituyó en un grupo de presión potente y disciplinador en Argentina aún durante el período *kirchnerista*. Este panorama, además supone márgenes de acción más reducidos por parte del gobierno si se consideran los conflictos de interés que se suscitaron ante las decisiones adoptadas por el *kirchnerismo* (2003-2015) que implicaron modificaciones en las estructuras propietarias de las empresas privatizadas o directamente el impulso de políticas de re-estatización<sup>19</sup>.

## 2. *kirchnerismo* en Argentina: coeficiente de poder inestable y construcción desde arriba

En relación a la llegada de Néstor Kirchner al poder (2003) debe señalarse que partir del debilitamiento del sistema de partidos post 2001, se desprendieron disputas y alteraciones al interior del peronismo (PJ) en el marco de un proceso enmarañado y gradual. Producto de la declinación del candidato Carlos Menem en la segunda vuelta electoral, el presidente Néstor Kirchner vio frustrada su posibilidad de asumir con más del 22% de los sufragios en el año 2003, hecho que lo convirtió en el presidente que asumió con el menor porcentaje de votos en Argentina a lo largo de su historia moderna.

1057

Kirchner era un político con escaso nivel de popularidad porque asumió su cargo merced a haber tenido a su disposición una parte importante del entramado partidario del PJ a través de un acuerdo con Eduardo Duhalde, el hombre fuerte y presidente del partido en ese entonces. Es decir, en un principio los integrantes de la línea *kirchnerista* conformaban un sector marginal en la estructura partidaria. En el año 2003, el sector que respondía directamente a Kirchner en el Congreso era minoritario, no obstante, el primer gabinete de ministros estuvo integrado por gente de su confianza, como por ejemplo su hermana, Alicia Kirchner, Julio de Vido, Sergio Acevedo y Oscar Parrili.

Durante la primera mitad del gobierno de Kirchner, el coeficiente de poder fue bajo. Como ha señalado Ollier, durante el período 2003-2005 el nuevo gobierno no contó con el voto automático del parlamento en relación a sus políticas: tanto la disciplina partidaria impulsada por acuerdos entre Kirchner y Duhalde, como la búsqueda de consensos, conformaron las dos herramientas centrales capaces de hacer prosperar las iniciativas del Poder Ejecutivo<sup>20</sup>. En el período 2003-2005 el *kirchnerismo*, a través de medidas progresistas y de alto impacto, logró construir poder y legitimidad frente a la mayoría de sus pares del PJ, de la oposición, y ante la opinión pública.

18 Alejandro Bonivecchi; *Del gobierno de la emergencia al gobierno selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo*. En: La Política en tiempo de los Kirchner; Andres Malamud y Miguel de Luca (comp.) Buenos Aires; Eudeba; 2012. P. 148.

19 Una muestra de la presión ejercida por las empresas transnacionales hacia el gobierno puede reconocerse al constatar las demandas que estos grupos económicos iniciaron ante el CIADI (Centro Internacional de Arbitraje de Disputas de Inversión).

20 María Matilde Ollier, Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010) [revista universitaria de ciencias sociales semestral / año 14 / número 20 / octubre 2010.

En las elecciones legislativas de medio término (2005) ocurrió un hecho fundamental: el desplazamiento de Eduardo Duhalde respecto al control del PJ bonaerense. En esa provincia, Cristina Kirchner obtuvo un 46% de los votos contra tan solo un 19,5% de Hilda Duhalde, por lo que el resultado sobrepasó las expectativas más optimistas del propio gobierno. A partir de aquí nos referimos a la segunda etapa del gobierno de Néstor Kirchner (2005-2007) que implicó ciertas modificaciones.

Gracias al alto índice de popularidad presidencial, al control de los recursos financieros del Estado y a su reparto discrecional, Kirchner comenzó a controlar gran parte de la estructura del PJ nacional. Este hecho podría verse como un signo de fortaleza del gobierno *kirchnerista*. En rigor lo fue, pero por otra parte, es imprescindible señalar que el apoyo de gran parte de la estructura partidaria - líderes sub-nacionales y legisladores - estuvo subordinado a razones de índole financiera. Por lo cual, si bien podría mencionarse que el coeficiente de poder del gobierno aumentó considerablemente, es importante considerar una debilidad de fondo que se relaciona con lo que afirman Ernesto Calvo y Marcelo Escolar: el *peronismo*, a partir de la renovación en los '80 y con más intensidad a partir del *menemismo*, dejó de comportarse como un partido nacional y viró hacia una estructura territorial dominada principalmente por cuadros provinciales. También Osvaldo Iazzetta ha reconocido que desde 1989, el PJ ostenta un nivel alto de predominio respecto del control de gobernaciones y cantidad de Diputados y Senadores nacionales, sin embargo su carácter hegemónico se relativiza ante la persistente crisis interna que a partir del gobierno de Néstor Kirchner comenzó a adquirir mayor profundidad. Esta dinámica asemeja al PJ más una confederación de caudillos provinciales que a un verdadero partido nacional<sup>21</sup>.

1058

Lo que se pone en juego aquí es la identidad política del *peronismo*, más precisamente, la debilidad de una identidad política incapaz de conformar un verdadero partido nacional que pudiera representar lineamientos ideológicos básicos como parte de un eje programático de gobierno. Sin dudas la desintitucionalización dentro del PJ explicada por Steven Levitsky configuró dicho escenario: desde el retorno democrático, a los funcionarios de toda la jerarquía partidaria del PJ no les redituaba enemistarse con los dirigentes que ocupaban cargos públicos porque, a falta de democracia intra-partidaria, eran los que ostentaban el poder político, a nuestro juicio, también el poder financiero. En consecuencia, los dirigentes se convirtieron en oportunistas que se pasaban a las facciones triunfantes con la esperanza de mantener sus puestos. Por otra parte Levitsky se refiere a una rutinización débil cuando normas y procedimientos son cuestionados y habitualmente soslayados: la escasa rutinización favoreció que en la década del 90' se introdujeran cambios en relación a la estrategia del Partido Justicialista que posibilitaron la adaptación a un programa económico neoliberal<sup>22</sup> por medio de alianzas con sectores conservadores - Ucedé -, economistas neoliberales, empresarios y políticos de derecha colocados ideológicamente en las antípodas de ciertos postulados del peronismo histórico.

21 Osvaldo Iazzetta, *El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes*, en *Temas y Debates* 10, año 9, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2005, p. 43.

22 Steven Levitsky, *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista 1983-1999*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2005, p.30.

A partir del 2005 y a pesar del triunfo electoral que implicaba la posibilidad de aprobar las medidas a través del Congreso, la fragilidad identitaria del PJ fue uno de los motivos que estimuló al *kirchnerismo* a impulsar decretos de necesidad y urgencia (DNU) en lugar de conseguir un apoyo parlamentario que estaba a su disposición, es decir, acompañamiento por parte del propio PJ.

Cristina Fernández de Kirchner asumió la presidencia a fines del año 2007 al haber obtenido el 46% de los votos. Las condiciones eran distintas a la de su predecesor. La conformación del gabinete de Ministros no tuvo injerencia ajena a la de la presidente y la del ex-presidente. No obstante, como se ha señalado, el apoyo de un vasto sector de su partido (PJ) no se sustentaba en objetivos en común respecto a ejes programáticos del gobierno ni a la existencia de una identidad política consolidada. Este contexto se reflejó nítidamente cuando se desencadenó el conflicto con las entidades agropecuarias en el año 2008. El saldo de pérdidas por parte del oficialismo implicó la merma de una cantidad considerable de mandatarios regionales, diputados y senadores del PJ y de algunos otros aliados.<sup>23</sup> Luego, en el año 2009 impulsó una serie de medidas progresistas como la estatización del sistema previsional y de la aerolínea de bandera; y la creación de una nueva Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual. Si bien el bloque legislativo que respondía a Néstor Kirchner y luego a Cristina Fernández de Kirchner, había sufrido una merma (sobre todo de sectores del PJ); a partir del impulso de estas nuevas leyes el gobierno consiguió apoyo parlamentario por fuera del PJ<sup>24</sup>. Durante el mismo año se celebraron elecciones legislativas nacionales y el *kirchnerismo* sufrió un duro revés en los principales distritos del país, incluida la provincia de Buenos Aires: la composición del nuevo parlamento implicó que aunque siguiera siendo la primera minoría, al gobierno le costara conseguir quórum propio. Por otra parte, la mayoría de las comisiones de la cámara de diputados y la totalidad de las comisiones del Senado fueron conformadas por mayorías opositoras<sup>25</sup>. Este hecho se tradujo en cierta debilidad del gobierno para fijar agenda, pero no significó que una coalición opositora inestable obtuviera predominio en las cuestiones parlamentarias. Aunque hubo una merma en la productividad del Congreso Nacional, el gobierno no se enfrentó ante una situación de parálisis legislativa<sup>26</sup>.

El impacto social que generó la muerte de Néstor Kirchner a fines de 2010 y la recuperación económica luego de la crisis mundial de 2009, fueron factores decisivos para que Cristina Fernández de Kirchner experimentara un cambio substancial respecto a su imagen positiva que rondaría el 60% y para que luego consiguiera la reelección con el 54% de los votos en las elecciones presidenciales del 2011. Ahora si pudo reconocerse nítidamente a un gobierno *kirchnerista* con un coeficiente de poder alto: aunque los jefes territoriales seguían perteneciendo mayoritariamente a sectores del PJ tradicional no necesariamente identificado con el *kirchnerismo*, el armado de las listas de diputados y de senadores nacionales tuvo una gran injerencia de la presidente a tal punto que incluyeron a una cantidad significativa de miembros de *La Cámpora*, agrupación política juvenil identificada fuertemente con el *kirchnerismo*.

23 María Matilde Ollier: Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010). Revista Temas y Debates. ISSN 1666-0714, año 14, número 20, octubre 2010, pp 39-58.

24 El *socialismo*, El MPN, el SI y algunos sectores de la Izquierda apoyaron las medidas.

25 María Matilde Ollier, op cit. p. 44

26 Mark Jones – Pablo Micozzi, *Control, concertación, crisis y cambio: cuatro C para dos K en el gobierno nacional, en La política en tiempos de los Kirchner*, Andrés Malamud y Miguel De Luca (comp), Buenos Aires, Eudeba, 2012, p. 53.

La eficacia del bloque legislativo oficialista durante el *kirchnerismo* es un hecho incuestionable: la tasa de aprobación de legislación enviada por el Ejecutivo fue del 56%. La mayor durante el retorno democrático<sup>27</sup>. No obstante, si bien autores como Jones o Micozzi se centran en la exitosa performance del bloque legislativo oficialista en el parlamento, fundamentalmente durante el período 2003 – 2007, para explicar parte el poder del *kirchnerismo*. Nuestro enfoque relativiza el coeficiente de poder del gobierno: al menos durante el período 2003 – 2011, el acompañamiento de una gran cantidad de actores centrales del PJ estuvo subordinado a factores ajenos a la pertenencia a una identidad política. Desde esta perspectiva, consideramos que la debilidad del gobierno ha radicado en el tipo de construcción política que ha llevado adelante, es decir, desde la cumbre estatal. Aunque esta posición le ha significado contar con una gran cantidad de recursos financieros – que se tradujeron en apoyos parlamentarios –, estos no han podido suplir la ausencia de estructuras sólidas que pudieran garantizarle al *kirchnerismo* cierto nivel de acompañamiento a largo plazo ligado a la conformación de una identidad política nacional y ajeno al pragmatismo de coyuntura.

### 3. Relación con el movimiento obrero organizado: alianza estratégica y apuesta a la fragmentación dirigencial.

Si tuviésemos que ensayar una evaluación sobre los recursos políticos exhibidos por el *kirchnerismo* a partir de su vínculo con el movimiento sindical, es posible reconocer dos etapas: pre y post rupturas al interior tanto de la CGT como de la CTA, las centrales obreras aglutinadoras del grueso de los trabajadores registrados en el país. Aunque la relación *gobierno-núcleo mayoritario sindical* tuvo oscilaciones, en ambas etapas, los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner han podido sostener una situación de control sobre estos actores sociales. Durante el período 2003-2012, la relación se tradujo en una alianza estratégica más que en una amenaza opositora para el gobierno. Desde un principio Néstor Kirchner procuró seguir cultivando la buena relación que el ex presidente Eduardo Duhalde sostenía con el líder de la CGT<sup>28</sup>, Hugo Moyano, un sindicalista proveniente del peronismo tradicional que sin embargo cofundó el MTA (1994) y se opuso a las políticas neoliberales implementadas durante la década del 90'. La estrategia de Kirchner se situó en un marco que presenta al sindicalismo argentino tradicional como un agente de gobernabilidad socio-económica y no tanto como un agente decisivo a nivel electoral<sup>29</sup>. La alianza Kirchner-Moyano implicó que el presidente relegara a sectores más bien progresistas del sindicalismo (CTA)<sup>30</sup>. No obstante, este hecho no significó que Kirchner ignorara la emergencia de otros actores como los nuevos movimientos sociales. Por el contrario, abrió el diálogo con estos e inclusive algunos integrantes del *movimiento piquetero* fueron incorporados a la estructura estatal.

27 Mark P. Jones – Juan Pablo Micozzi, *Control, Concertación, Crisis y Cambio: cuatro C para dos K en el Congreso Nacional*, en: La política en tiempos de los Kirchner; Andrés Malamud y Miguel de Luca (comp), Buenos Aires, Eudeba, 2011, p. 56.

28 Hugo Moyano asumió la conducción de la Confederación General del Trabajo en el año 2004 luego de haber sido electo por el voto unánime de los referentes sindicales del peronismo.

29 Sebastian Etchemendy, *El sindicalismo argentino en la era posneoliberal*, en: La política en tiempos de los Kirchner, Andrés Malamud y Miguel De Luca (coord), Buenos Aires, Eudeba, 2012, p. 163.

30 Desde el inicio del período kirchnerista hasta la actualidad la CTA continúa reclamando por la obtención de la personería gremial. Si bien hubo acercamientos al comienzo del gobierno de Néstor Kirchner, nunca llegaron a concretarse las aspiraciones de la CTA en relación a dicha demanda.

Desde un principio el *kirchnerismo* se recostó en sectores pertenecientes al sindicalismo peronista. Esta alianza estuvo sustentada por ciertas medidas de gobierno: deberíamos mencionar el decreto que promovió la reapertura de las negociaciones colectivas de trabajo, así como la nueva ley laboral que eliminó los contratos basura. Además, a partir del gobierno de Kirchner se priorizó la negociación sectorial por rama y se consolidó el cuestionado<sup>31</sup> control sindical sobre las obras sociales. Todas estas modificaciones se llevaron adelante en un contexto económico que implicó políticas expansivas de promoción del empleo y de la reindustrialización en determinados sectores<sup>32</sup>.

A diferencia de lo sucedido durante el periodo *menemista*, cuando el núcleo hegemónico del movimiento sindical fue protagonizado por aquellos sectores vinculados al sector de servicios y de empresas privatizadas (comercio, electricidad, agua, sanidad); en la nueva etapa, el predominio fue del sector de transporte y de las industrias recuperadas al calor de las políticas expansivas. Igualmente algunos sectores como el de la construcción han mostrado protagonismo en las dos etapas<sup>33</sup>.

Durante el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) la CGT no convocó a ningún paro general. Sebastián Etchemendy indica que la alianza entre el gobierno del PJ y la CGT no es una novedad respecto de los años de gobierno peronista en la década del 90, más bien reconoce un cambio de rol: el paso de un lugar de subordinación a uno de coalición de gobierno<sup>34</sup>. No obstante esto último podría ponerse en cuestión a partir de una segunda etapa signada por la ruptura entre el líder de la CGT, Hugo Moyano, y la presidente Cristina Fernández de Kirchner, durante su segundo mandato. Este acontecimiento implicó un proceso de fractura al interior de la principal central de trabajadores entre oficialistas y opositores al gobierno nacional. A dicha escisión sindical, habría que añadirle lo ocurrido al interior de la otra central obrera, Central de los Trabajadores de la Argentina (CTA): en el año 2010, a partir de la implementación de la Asignación Universal por Hijo, un reclamo histórico de esta organización, el gobierno nacional consiguió el apoyo de uno de sus dirigentes más importantes, Hugo Yasky. Desde el año 2012 el país cuenta con cuatro centrales obreras; dos CGT y dos CTA, de las cuales dos son aliadas al gobierno y dos se oponen. Se reconoce entonces que luego de un primer momento en el cuál Néstor Kirchner promovió una alianza estratégica con el grueso del movimiento obrero, en una segunda etapa, el *kirchnerismo* ha estimulado una situación que le permitió colocarse frente a un escenario de división de las cúpulas de las centrales obreras. Ante esta fragmentación, el gobierno argentino tampoco vio amenazada su capacidad de gobernabilidad. Durante su primer gobierno, Cristina Fernández de Kirchner no tuvo que enfrentar ningún paro nacional convocado por la CGT. Si bien a partir del año 2012, es decir, de su segundo mandato, la CGT y la CTA opositoras impulsaron cinco paros nacionales contra el gobierno, las fracturas al interior de ambas centrales hicieron que las convocatorias no tuvieran adhesiones masivas que pudieran traducirse en alertas para el gobierno en relación a una crisis de gobernabilidad.

31 La SIGEN, Sindicatura General de la Nación detectó numerosas irregularidades respecto del manejo de las obras sociales por parte de los sindicatos. Vease: <http://www.lanacion.com.ar/1176770-detectan-graves-fallas-en-el-control-de-las-obras-sociales>

32 Sebastian Etchemendy, *El sindicalismo argentino en la era posneoliberal*, en: La política en tiempos de los Kirchner, Andrés Malamud y Miguel De Luca (coord), Buenos Aires, Eudeba, 2012, p. 157.

33 Sebastian Etchemendy, *El sindicalismo argentino en la era posneoliberal*, en: La política en tiempos de los Kirchner, Andrés Malamud y Miguel De Luca (coord), Buenos Aires, Eudeba, 2012, p. 160.

34 Sebastian Etchemendy, *El sindicalismo argentino en la era posneoliberal*, en: La política en tiempos de los Kirchner, Andrés Malamud y Miguel De Luca (coord), Buenos Aires, Eudeba, 2012, p. 160.

## Bibliografía

- **Raúl Alfonsín:** Memoria Política: transición a la democracia y derechos humanos, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2013.
- **Waldo Ansaldi:** “Mediaciones Políticas y construcción de la democracia argentina”; en ESTUDIOS N° 3; Centro de Estudios Avanzados; Córdoba; UNC; 1994.
- **Alejandro Bonvecchi;** Del gobierno de la emergencia al gobierno selectivo: las relaciones Estado-empresarios durante el kirchnerismo. En: La Política en tiempo de los Kirchner; Andres Malamud y Miguel de Luca (comp.) Buenos Aires; Eudeba; 2012.
- **Alejandro Bonvecchi- Javier Zelaznik:** Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional: Argentina, Brasil, Chile, Italia, México, Portugal y Uruguay; Jorge Lanzaro (ed), Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012.
- **Sebastian Etchemendy:** El sindicalismo argentino en la era posneoliberal, en: La política en tiempos de los Kirchner, Andrés Malamud y Miguel De Luca (coord), Buenos Aires, Eudeba, 2012.
- **Oswaldo Iazzetta:** El gobierno de Kirchner y los desafíos democráticos pendientes, en Temas y Debates 10, año 9, Rosario, Universidad Nacional de Rosario, 2005.
- **Mark Jones – Pablo Micozzi:** Control, concertación, crisis y cambio: cuatro C para dos K en el gobierno nacional, en La política en tiempos de los Kirchner, Andrés Malamud y Miguel De Luca (comp), Buenos Aires, Eudeba, 2012.
- **Romina Kasman:** El proceso de consolidación del sistema de partidos en Argentina. Democratización y elecciones en el 2007, Revista Enfoques Nro 7, Santiago de Chile, Universidad Central de Chile, 2007.
- **Philip Kitzberger:** Las relaciones gobierno-prensa y el giro político en América Latina; Postdata v.14 n.2 Ciudad Autónoma de Buenos Aires ago./dic; 2009
- **Jorge Lanzaro:** La socialdemocracia criolla; Revista Nueva Sociedad N°. 217; 2008.
- **Jorge Lanzaro (ed.):** Social Democracias tardías, Europa Meridional y América Latina; Centro de Estudios Políticos y Constitucionales; Madrid; 2014.
- **Steven Levitsky:** La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista: 1983-1999.
- **Germán Lodola:** Gobierno nacional, gobernadores e intendentes en el período kirchnerista. En “La política en tiempos de los Kirchner”, Andrés Malamud y Miguel De Luca (comp). Buenos Aires, Eudeba, 2011.
- **Chantal Mouffe:** Agonística: Pensar el mundo políticamente; Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Fondo de Cultura Económica; 2014.
- **Kenneth Roberts:** ¿Es posible una social-democracia en América Latina?; NUEVA SOCIEDAD No 217; septiembre-octubre de 2008.

- **Emir Sader:** Posneoliberalismo en América Latina; Buenos Aires; CLACSO - CTA EDICIONES; 2008.
- **María Matilde Ollier:** Kirchner al poder institucional e informal (2003-2010) [revista universitaria de ciencias sociales semestral / año 14 / número 20 / octubre 2010]

# Desarrollo, Democracia y conflictividad social en San Juan Argentina

Alicia Naveda

Instituto de Investigaciones Socioeconómicas

Facultad de Ciencias Sociales - Universidad Nacional de San Juan

## Resumen

Desde hace poco más de dos décadas, la provincia de San Juan, Argentina atraviesa un proceso de transformación productiva cambiando el eje anteriormente centrado en la vitivinicultura hacia la minería extractiva. Esta situación obedece al papel que el gran capital transnacional desempeña en los países llamados emergentes: la búsqueda incesante de recursos naturales, mano de obra barata, exenciones impositivas o cualquier elemento que haga incrementar la tasa de ganancia.

Obviamente las poblaciones locales se ven afectadas por estos cambios de diversas maneras, ya que este tipo de crecimiento económico contribuye en gran medida a profundizar estructuras productivas heterogéneas y mercados laborales segmentados (Lindenboim, 2008). Nos interesa observar qué tipo de conflictos sociales se generan frente a estos cambios, qué sectores se ven más movilizados, qué rol desempeña el Estado.

## Introducción

1064

América Latina, después de haber sido pionera en la aplicación de recetas neoliberales durante las últimas tres décadas del siglo XX, a inicios del siglo XXI ha ingresado en una fase en la que muchos países de la región tienen gobiernos declaradamente anti-neoliberales. En el caso argentino este nuevo proceso ha recibido varias denominaciones: posconvertibilidad (Lindenboim, Lavopa, 2008); populismo (Laclau, 2005) o neodesarrollismo (Seoane, 2011; Félix y López, 2012). Esta noción "(...) fue utilizada crecientemente para caracterizar un modelo económico-social emergido en algunos países de Sudamérica en el contexto del crecimiento económico sostenido que siguió al ciclo recesivo concluido en 2003" (Seoane, 2011:78). El neodesarrollismo se definiría como una nueva versión de la propuesta desarrollista de la CEPAL que cobra fuerza en América Latina luego de la segunda posguerra.

Pero más allá de la retórica sobre más o menos libertad para el mercado o mayor /menor intervención del Estado en la economía, estas políticas afectan a la estructura social y a la distribución de riquezas sociales. Las configuraciones nacionales en Latinoamérica han ido tomando las formas que el capital transnacional requería a medida que avanzaba en su incesante búsqueda de plusvalías extraordinarias. (Astarita, 2006)

En el caso argentino se mantuvieron las condiciones favorables al capital transnacional y a las Inversiones Extranjeras Directas (IED) lo que impacta fuertemente en la estructura productiva nacional. Según un estudio realizado por López Toache (2014) en base a información obtenida de la Organización de Naciones Unidas para el Comercio y Desarrollo (UNCTAD) desde la década de 1980 los flujos de IED hacia América Latina han ido creciendo, siendo la década del '90 la de mayor importancia, pero entre 2010 y 2012 se observa un flujo promedio más alto que en todos los períodos anteriores<sup>1</sup>.

---

1 Cabe resaltar que el estudio citado culmina en 2012, por lo que la tendencia en la década que estamos viviendo es hacia el aumento de las IED.



El aumento de la gravitación de las empresas transnacionales (ETN) lleva consigo el incremento de la concentración y centralización de la riqueza, que impacta negativamente en los países periféricos. A esto se agrega que la mayor parte de las actividades de estos grupos concentrados se centran en áreas de recursos naturales y de manufactura de tecnología baja y media-baja. (CEPAL, 2009 en López Toache, 2015)

La provincia de San Juan es uno de los ámbitos que ofrece al gran capital transnacional recursos naturales (en este caso oro) que está siendo explotado por una ETN, además de encontrarse actualmente muchas áreas en exploración por parte de diversas ETNs. Por ello, el proyecto de investigación del que se nutre esta ponencia, se centra en el análisis de las diversas formas que adquiere la resistencia a las condiciones de vida que impone el avance de la acumulación capitalista sobre las poblaciones, los territorios, el ambiente, el agua.

En ese marco, se aborda: ¿Cómo se expresa y organiza la resistencia al modelo de producción?; ¿qué papel desempeña el gobierno?; ¿qué conflictos se presentan en la escena provincial respecto de: ámbito, actores, modalidad de lucha, motivos, convocantes, adversarios?; ¿cómo se caracterizan los conflictos desde los medios de comunicación?; ¿qué opinan los protagonistas?

La resistencia al avance de la acumulación va configurando particularmente la cuestión social, entendida como aquellas formas reales, concretas de dominación y desigualdad en las que transcurre la vida de las mayorías, pero que permanecen naturalizadas e invisibilizadas, desde la perspectiva hegemónica (Murillo y Seoane, 2013). De este modo, referir a la cuestión social implica iluminar las oscuras consecuencias territoriales, ambientales y humanas de la concentración de la riqueza. En este juego de ocultar la cuestión social, los medios de comunicación desempeñan un rol preponderante. Por ello se analizó la configuración de la movilización y protesta social en San Juan entre 2014/15 según notas periodísticas registradas en Diario de Cuyo.

1065

## **Democracia y Hegemonía**

La propuesta del gobierno de San Juan se autodenomina *democracia de consensos*, en clara alusión al pluralismo y a la concertación de intereses en un escenario donde el conflicto prácticamente no tiene cabida. En esta dirección han trabajado mucho los medios de comunicación locales, la mayoría monopolizados por grupos asociados directamente al gobierno. Esto significa que en la práctica, se han acallado todas las voces que pudieron alzarse en algún momento en contra de las políticas aplicadas.

Esta democracia guiada por poderes fácticos, acompañada de una pobre participación ciudadana sería un ejemplo del tipo de hegemonía que se construye en la periferia capitalista en tiempos de capitalismo financierizado: la hegemonía al revés (hegemonía as avessas)<sup>2</sup>. Esta noción parte de la idea de hegemonía en Gramsci (1975a, 1975b; 1986) pero adaptándola a formas históricas particulares.

La hegemonía explica el modo en que las clases económicamente poderosas alcanzan el dominio dirigencial, político e ideológico construyendo consensos mediante procesos de equilibrios y desequilibrios constantes, traduciendo al sentido común las cosmovisiones de los poderosos. La hegemonía al revés supone la utilización de las banderas de sectores subalternos por parte de las dirigencias, pero garantizando el sostenimiento de las condiciones materiales de la acumulación, generando sólo cambios semánticos del discurso dirigente. Implicaría prácticas políticas pragmáticas, gerenciales y vacías de contenido transformador.

La hegemonía al revés invita a pensar en un sujeto histórico concreto, abandonando la idea abstracta de sujeto histórico de la transformación, que se cumpliría por el inexorable sino de la histo-

ria. En esta fase del desarrollo del capitalismo, se “construyen” sujetos (y formas de sujeción) cuyas praxis nacen de la alienación.

La hegemonía al revés refiere a una práctica política alienada, implica una paradoja entre una obturación/ocultamiento de la política de transformación social por un lado y por otro una consolidación de una política instrumental. Por ello, para pensar el tipo de conflictividad social presente en sociedades periféricas y las posibilidades ciertas de cambio que podría generar, sería ineludible comenzar por reconocer la alienación desde la que nacen los conflictos en estos tiempos.

Leo Maar (2006) sostiene que la idea de hegemonía al revés implica situar como eje conceptual a la praxis, y no tanto el sujeto de la praxis. Distingue entre praxis y práctica, entendiendo que la práctica ha pretendido suplantar a la praxis, como una actividad vacía de contenido social y político transformador, naturalizando la gerencia política. Comprender la praxis dialécticamente implica reconocerla compuesta de los momentos objetivo / subjetivo.

Cabría preguntar: ¿Qué prácticas políticas se asocian a determinada forma social de trabajador? ¿Cómo la lucha de clases se expresa políticamente, no como un ideal a ser realizado, sino como una efectividad cotidiana, presente?

La hegemonía al revés permite pensar en la lucha de clases en su extensión política sin depender de una configuración previa fijada de la clase. Sería entonces, en el trabajo alienado donde debemos buscar la falta de alternativas que aparece en el horizonte de los trabajadores como clase. La forma que adquiere la resistencia está estrechamente vinculada a la alienación.

Una determinada inserción en la sociedad, en el proceso concreto de su reproducción social direcciona las formas sociales de la praxis. Por ello es relevante comprender la determinación de la lucha de clases no a partir de un sujeto preestablecido, sino a partir de las manifestaciones de la vida concreta, de la reproducción social que la condiciona. Maar ejemplifica la importancia de este principio con la forma en que se expresa la lucha de clases en São Paulo, para el autor se manifiesta de un modo conservador y no transformador.

1066

La política burguesa propia de la hegemonía al revés se caracteriza como política gerencial-tecnológica que tiende hacia una anulación de la política en el sentido sustantivo y ético-valorativo. Señala Maar (2010) hay una privatización de la política sin un momento de politización de esa apropiación privada. Entonces el primer momento de una acción transformadora sería para él, cambiar el rol que en estos procesos históricos tienen las clases subalternas -pasivo, sujetado, controlado- por un rol activo, participativo.

Entonces, la característica sobresaliente de la hegemonía al revés es que forma al sujeto en prácticas de administración de lo existente, esas prácticas constituyen los sujetos, los vuelven políticamente debilitados, los obstruye como sujetos de la transformación. Objetivamente esa praxis coherente con los tiempos de hegemonía al revés resultaría en la invalidación como sujetos efectivamente políticos porque deviene de una situación objetiva de dominación de clase (Maar, 2010).

No se encuentra a un sujeto nítidamente investido del poder del capital, sino a muchos sujetos trabajadores haciendo aquello que requiere el capital, por lo que no se trataría de una clase que es incluida pasivamente, sino que es excluida activamente. Esto es así por la prescindencia del trabajo propia de esta fase de capitalismo financierizado (Chessnais, 2005; Toussaint, 2011; Gambina, 2013).

La hegemonía al revés es una forma social determinada de este acontecer histórico. La sociedad capitalista actual es ideológicamente producida por la perspectiva burguesa en los parámetros

vigentes, por lo que la peor consecuencia de esta forma de hegemonía es el sostenimiento de la reproducción capitalista, junto a la exclusión política activa del trabajo, que actúa en cierto sentido, como promotor de su propia exclusión social.

### **El modelo neodesarrollista en Argentina**

La situación de la provincia de San Juan a inicios de milenio es la de un sitio que posibilita la extracción de recursos minerales con alta rentabilidad para empresas transnacionales. La propuesta neodesarrollista iniciada en 2003 en Argentina no fue suficiente para modificar lo que venía aconteciendo en la provincia desde la década del '90. Y es que esta es una de las características del neodesarrollismo: introducir grandes diferencias discursivas respecto del neoliberalismo sin modificar la lógica económico-política que imprime el capital transnacional a esta fase de la acumulación.

El desarrollismo argentino de mediados del siglo XX constituyó un importante intento por impulsar la industria nacional e incluso modificar la composición de las exportaciones, que mostraban un importante predominio de productos con escaso valor agregado. La industrialización estaba ligada a empresas extranjeras y a una importante intervención del Estado, tanto en la regulación de actividades económicas como en la provisión de obras de infraestructura y en el impulso de ciertas empresas estatales.

No obstante, estos cambios fueron acompañados de serios intentos (durante las presidencias de Frondizi y Onganía) por desarticular algunas de las conquistas que los trabajadores habían alcanzado en el gobierno peronista, así como limitar sus luchas y resistencias (Seoane, 2011). El desarrollismo proponía favorecer los intereses de los inversores capitalistas en desmedro de la participación de los trabajadores en la distribución de los beneficios. La participación de los trabajadores en la distribución del ingreso cayó del 43,3% en 1958 al 39,9 en 1968. (Seoane, 2011)

1067

La economía presentó períodos de aumento y detención (stop and go) entre 1956 y 1964 a partir de donde se evidencia una desaceleración (Basualdo, 2006). Sin embargo un rasgo relevante fue el crecimiento del sector manufacturero, como expresa Seoane: “(...) el valor de las exportaciones de manufacturas de origen industrial representó el 6% del total de las exportaciones en 1966, pasando a un 10% en 1969 y a un 14% en 1972” (2011:93). ¿Se trataba de un proceso liderado por una burguesía nacional?

No, no hubo un fortalecimiento real de la industria nacional ya que uno de los rasgos del desarrollismo, fue la creciente participación de capitales extranjeros en el sector industrial: “(...) si consideramos las ventas de las 100 empresas industriales de mayor facturación, las de origen extranjero incrementaron su participación de un 51,5% en 1958 a un 68% en 1969” (Seoane, 2011:93)

En ese proceso las empresas estatales jugaron un rol estratégico ubicándose en la base de los sectores productivos (acero, combustibles) favoreciendo al empresariado industrial. Lo significativo del desarrollismo realmente existente en Argentina es que la fórmula de: intervención estatal con aumento de la industrialización y crecimiento económico, no significó una mejora para las clases trabajadoras o una disminución de las desigualdades. Lamentablemente la experiencia neoliberal posterior sumió en un romanticismo poco realista a la intervención del Estado en la economía, como si el mercado simplemente ahondara la pobreza y la intervención del Estado, mágicamente las redujera. No obstante, al decir de Katz, el neodesarrollismo “(...) preserva la restricción monetaria, el ajuste fiscal, la prioridad exportadora y la matriz de distribución del ingreso, apuntando especialmente a introducir subsidios y mejoras a la industria para revertir las consecuencias del libre comercio” (Katz 2006 en Seoane, 2011: 100).

Lo novedoso es que se postula la integración regional orientada al comercio la infraestructura y la producción (Katz 2006; Godio 2007; en Seoane 2011) y cierta resistencia a las propuestas originadas en el centro del imperio como la del ALCA. Dos elementos a destacar son los intentos por: a- impulsar la producción frente al predominio del capital financiero; b- promover la burguesía nacional, bajo la denominación de: “grupos económicos locales”. Sin embargo, son muy pobres los resultados, a 12 años de implementación del modelo.

El neodesarrollismo presenta tres puntos críticos: a- Sus graves consecuencias sobre el ambiente, los territorios y las poblaciones locales; b- las permanentes tensiones entre el crecimiento económico y el patrón distributivo (la estructura salarial del neoliberalismo se modificó insignifican- temente); c- la supervivencia de la matriz liberal colonial del Estado Nación, principal crítica que se realiza desde los movimientos sociales. (Seoane, 2006: 102/3)

Estos puntos nos conducen a pensar que las críticas al neoliberalismo debieran ir más allá, para cuestionar al verdadero responsable de los problemas de pobreza, desigualdad y deterioro ambiental: el capitalismo (David Harvey, 2014). Es conveniente señalar que neoliberalismo o nedesarrollismo no son sinónimos de capitalismo, pero se constituyen en algunas de las formas en la que este se desenvuelve. Ambos modelos no pueden ocultar el “carácter de proyecto político de la clase dominante” (Féiz y López, 2012:74).

En esta fase de la acumulación, el capital que no encuentra actividades productivas rentables fluye desde la producción de bienes hacia el mercado de activos (viviendas, terrenos y hasta propiedad intelectual). El imperativo crecimiento del capital lo obliga a desplazarse por el orbe en busca de actividades que garanticen un sostenimiento de la tasa de ganancia y de crecimiento.

Por esta razón, la inversión Extranjera Directa; la privatización de servicios sociales (salud, educación, jubilación); la incorporación al consumo de grandes masas anteriormente excluidas; la obsolescencia programada; la creciente urbanización y construcción de viviendas; son caminos elegidos por el capital para sostener su lógica de acumulación. El principio de crecimiento sin límites sumado al imperativos de sostener o aumentar la tasa de ganancia nos conducen al abismo. ¿Seremos capaces de detenernos a tiempo?

1068

Esas características generales del capitalismo se particularizan en Argentina y San Juan. En la provincia la obra pública -construcción de diques (en medio de una larga e importante sequía) la proyección de un túnel hacia Chile, la construcción de viviendas- y la obra privada -construcciones para la explotación minera- han dinamizado la circulación de capitales en el territorio sin generar transformaciones relevantes en la calidad de vida de la mayoría de la población.

Basado en información de INDEC, el gobierno afirma que el PBG de San Juan creció entre 2003 y 2012, 150%. Y según datos del mismo INDEC, entre 2007 y 2011 el empleo sólo creció el 15%. Esto equivaldría a decir que se requieren aproximadamente 10 puntos porcentuales de aumento del producto para aumentar sólo 1 punto en el empleo. A esto vale agregar que la mayor cantidad de empleos en la provincia corresponden al sector Servicios con claro predominio de Servicios sociales, comunitarios y personales; sector que incluye actividades con altísima informalidad.

En el año 2013, el 80% de las exportaciones provinciales corresponden a oro (piedras y metales preciosos) producto de la explotación de una empresa transnacional; mientras que las manufacturas de origen agropecuario (anteriormente pilar de la economía provincial) representan el 14% (fuente: Instituto de Economía y Estadísticas de San Juan -IEE).

Respecto de la distribución de la población por deciles de ingresos según ingreso de la ocupación principal para el total del país, observamos que en el primer trimestre de 2015, el porcentaje de ingresos que se apropia el decil más pobre es de 1,7 y el más rico 25,8 (INDEC, 2015). En San Juan

para el mismo período, el 10% más pobre se queda con 1,4 y el más rico con el 30,4. En la provincia se observa una escasa variación en ese indicador desde 2003. Es decir, el incremento del PBG provincial y el aumento de las exportaciones tuvieron mínimo impacto en la distribución del ingreso.

### La conflictividad social en San Juan

Para aproximarnos a la conflictividad social que se genera en la provincia, durante este proceso de crecimiento de la economía provincial con disminución del desempleo, utilizamos dos estrategias. Una vinculada a la forma en que las clases dominantes configuran la conflictividad y otra relevada primariamente a través del relato de sus actores. En este punto y para acercarnos al modo en que las clases poderosas construyen y difunden su visión sobre la conflictividad, sintetizamos la información procesada desde las noticias que aparecieron en Diario de Cuyo Digital entre el 10 de abril de 2014 y el 8 de julio de 2015. Se registraron 119 notas periodísticas que refieren a 31 actividades conflictivas.

Entre los conflictos que se generaron desde los/as **trabajadores/as estatales**, el principal fue de docentes nacionales (la mayoría de docentes universitarios y preuniversitarios que reclamaban al gobierno nacional) y bastante menor fue el docentes provinciales. En el sector salud, se registraron reclamos del sindicato médico al gobierno provincial, como también situaciones especiales: médico/as de ambulancias y radiólogo/as. Trabajadores/as del gobierno -provincial y municipal-representado/as por UPCN, de AFIP trabajadores/as de ANSES agremiados a la Asociación del Personal de los Organismos de Previsión Social (APOPS) también realizaron protestas.

Entre los conflictos generados desde los/as **trabajadores/as privados** tuvo relevancia en el período un problema del sector industrial automotriz iniciado por el vaciamiento e intento de cierre de la empresa Delphi, cuyos trabajadores/as resistieron y aún sigue abierta la fábrica. En el sector industrial también hubo conflictos en la empresa Valot (elementos de limpieza e higiene) y desde el sindicato Plástico.

Se registraron reclamos de la Asociación Bancaria, el Sindicato de Luz y Fuerza y el Sindicato de peones de taxis junto a la Asociación de propietarios de taxis y remises, y el Sindicato Unión Obreros de Estaciones de Servicios.

La preeminencia del modelo extractivo sumió en una crisis al tradicional sector agroindustrial vitivinícola. Ello originó una serie de protestas de la Federación de Viñateros, que se vieron reflejadas en el 8% de las notas. Los pequeños y medianos productores de San Juan y Mendoza han unido sus reclamos debido a que la problemática que los aqueja es la misma.

Los conflictos iniciados desde **la sociedad civil** tienen menor importancia numérica en cuanto a la aparición periodística; se registraron conflictos iniciados por vecinos/as organizados/as: Comunidades Huarpes, estudiantes, Asamblea Jáchal no se toca, Vecinos del Lote 59 de Chimbas, Vecinos del Dpto. Valle Fértil, Vecinos de San Roque – Jáchal.

La distribución territorial de los conflictos muestra una concentración en el departamento capital y en el Gran San Juan. La mayoría de los hechos conflictivos se registraron en el lugar de trabajo, seguido por la vía pública. Casi la totalidad de las notas analizadas refieren a conflictos laborales (92%) mientras que el 8% restante refiere a temas ambientales.

Los principales conflictos fueron Paros, seguidos por Asambleas, Cortes de Rutas y Movilizaciones. En menor medida se registraron acciones legales o administrativas; alertas; audiencias públicas; quite de colaboración o trabajo a reglamento; tomas de instalaciones y actos de protesta.

El diario fue un medio utilizado por los sindicatos para comunicar y difundir las medidas de fuerza que se tomarían; también reflejaba los acuerdos, una vez que eran alcanzados. Si bien el acuerdo entre partes indicaría la resolución del conflicto, a partir de las notas periodísticas, no podemos establecer que las causas del conflicto hayan sido solucionadas; muchas veces se alcanzan acuerdos parciales sobre los reclamos.

El principal motivo de conflicto en la provincia fueron las mejoras salariales seguidas por: despidos o continuidad laboral; exenciones de impuestos específicamente ganancias; subsidios; defensa y/o protección de bienes comunes; reclamo por tierras de comunidades huarpes; por licencias para circulación de remises; convenios de trabajo.

El sentido prioritario de las actividades conflictivas realizadas por trabajadores/as se centró en la bandera de aumento salarial, específicamente se reclama por el impuesto a las ganancias y la inflación. Ambos puntos constituirían un elemento de contacto y “cohesión” convocantes hacia el resto de la sociedad.

Al analizar la pertenencia estructural de los/as protagonistas iniciadores de conflictos, observamos que el 75% corresponde a trabajadores/as (la mayoría a través de representaciones sindicales); 12% a sectores del capital; 14% a actores de la sociedad civil. Los principales protagonistas son: trabajadores/as privados; estatales; ciudadanos/as y vecinos/as; productores (viñateros); estudiantes y empresarios<sup>3</sup>.

La mayoría de las notas refieren a conflictos generados desde organizaciones institucionalizadas (sindicato, federaciones) mientras que son pocas las notas que refieren a conflictos protagonizados por otras formas de organización como asambleas de vecinos y sin dirigencia reconocida (al menos expresamente en la noticia del diario). La forma de organización predominante de los protagonistas de las actividades conflictivas es el Sindicato; esto guarda coherencia con el hecho que la mayoría de acciones registradas por el diario fueron paros.

1070

Respecto de aquellos hacia los que se dirige la actividad conflictiva o reclamo, podemos señalar que al primero que se le reclama es al Estado, seguido por las empresas. Si cruzamos este dato con el hecho que los principales protagonistas son trabajadores privados, podemos observar que aún los trabajadores privados reclaman al Estado. Este rol de mediador que asume el Estado vela, oculta al antagonista real de los intereses de los/as trabajadores/as: el empresario capitalista.

Por ello es tan importante la fachada neutra, objetiva, del Estado cuya posición de garante del bien común, en apariencia libre de intereses sectoriales y que sólo debe tender a una gerencia eficaz, lo sitúa en un lugar privilegiado para sostener los intereses del capital. Y este es el Estado que necesita el capital, el mediador que atiende las nefastas consecuencias de la concentración de la riqueza.

### **El conflicto desde sus protagonistas**

Durante los dos años de relevamiento de conflictos en San Juan, observamos que el Diario analizado soslaya sistemáticamente la publicación de manifestaciones o actividades que cuestionen las políticas económicas y ambientales aplicadas. Solo en unos pocos medios se encuentra una fluidez relativa de informaciones inherentes a este tipo de protestas. Uno de estos casos es el de Radio Universidad, de la que examinamos algunas entrevistas surgidas al calor de las movilizaciones o conflictos.

---

3 En este apartado se incluyeron las notas periodísticas que toman como protagonistas a la CSJC (Camara Sanjuanina de Comercio) y la autopartista DELPHI

En defensa del territorio y los recursos naturales se observaron movilizaciones de las comunidades huarpes y de los pobladores de Jáchal organizados en asambleas. La Asamblea “Jáchal no se toca” está constituida por vecinos/as, algunos/as de ellos/as vinculados/as a movimientos sociales que defienden la naturaleza y el ambiente de las actividades mineras contaminantes. La Asamblea está impulsando una actividad comunal que marca alteraciones en la agenda oficial respecto de su proyecto minero.

Durante los últimos meses del año 2014 y principios de 2015 comienzan las reuniones de los vecinos en la plaza departamental para informarse acerca de la exploración de uranio que ya estaba realizando la empresa de capitales australianos *Latin Uranium*, en esa localidad. Los vecinos autoconvocados lograron a través de asambleas, movilizaciones y peticiones escritas, detener el avance de la exploración, al menos por ahora. Según señala un diario local:

*“El Ministerio de Minería decidió el lunes suspender la Declaración de Impacto Ambiental oportunamente aprobada a favor de la empresa **Latin Uranium** para la exploración en el área de **La Ciénaga<sup>4</sup> del Departamento Jáchal**, en razón de existir procedimientos que no han sido sustanciados y resueltos en relación a la petición presentada por la Comunidad del Área Protegida de La Ciénaga ante la Dirección de Conservación y Áreas Protegidas”* (fuente: <http://www.miningpress.com.ar/nota/280144/uranio-en-la-cienaga-ecos-de-la-suspension-sanjuanina>. Última entrada 7/4/2014).

Desde la perspectiva del discurso oficial, la suspensión de los trabajos de la empresa, se derivaron de la falta de cumplimiento de las normativas. Sin embargo, ésta se llevó a cabo solamente después de la movilización de los lugareños. La reacción del ministro de minería fue negar que la decisión fuese producto de la presión popular, pero sus declaraciones al diario local Huarpe del 06/04/15, se podrían interpretar de manera diferente: **“Si Jáchal no quiere minería, que busque otra fuente para crecer”** (fuente: <http://www.diariohuarpe.com/c39-destacadas/si-en-jachal-quieren-mas-minera-que-busquen-otra-fuente-para-crecer/>)

1071

Sumada a las actividades de la Asamblea “Jáchal no se toca”, un grupo de alrededor de 200 familias de pequeños productores rurales de Jáchal hicieron una presentación al Concejo Deliberante de la Municipalidad departamental para decir NO a la minería. Esta posición se funda en el hecho de que consideran que la minería No produce ningún desarrollo sustentable, como dice el gobierno. Señala un entrevistado, representante de la Asamblea:

*“Nosotros (la Asamblea Jáchal no se toca) decimos No a la explotación del Uranio y ellos (los pequeños productores rurales) van más allá. Ellos expresan un **No** a la explotación minera en Jáchal y aducen que no es verdad que produce un desarrollo sustentable, porque los recursos naturales deben cuidarse y explotarse de manera que permitan tener hoy y siempre agua segura, tierra fértil, aire puro, paisajes imponentes salud para nosotros nuestros hijos y las generaciones futuras. **No**, porque la minería da beneficios a unos pocos que no conocemos. **No**, porque somos muchos, nos conocemos y vivimos de nuestros recursos.”*

*“A los señores gobernantes, les solicitamos que se generen fuentes de trabajo que sean realmente sustentables y sostenibles. No queremos que se firme desde un escritorio la entrega de los recursos a empresas extranjeras que dan migajas, necesitamos que se sienten a pensar y a trabajar por un desarrollo para Jáchal con participación de todos”*

4 La Ciénaga está ubicada a 25 kilómetros de San José de Jáchal, cabecera del departamento Jáchal, que a su vez se encuentra a 150 kilómetros al noroeste de la ciudad de San Juan. Por la ley provincial 7.640, sancionada el 27 de octubre de 2005, se declaró la zona como área protegida, con el fin de “preservar el valor geológico y arqueológico, el equilibrio ecológico y el patrimonio autóctono” del lugar.

La Asamblea rural de Jáchal y Jáchal no se toca, llamaron a una conferencia de prensa para dar a conocer su posición el 20 de marzo de 2015<sup>5</sup>, allí señalaron que están realizando gestiones para que el Concejo Deliberante dictamine y reglamente todo lo que sea necesario para proteger los recursos naturales del departamento, de todo tipo de explotación minera.

Además de la exploración de uranio, los pobladores de Jáchal sufren la falta de agua, agravada en algunos sectores de territorio. Una vecina de Calle Honda señala que, si bien hace 10 años pusieron red de agua potable, nunca tuvieron el servicio pleno y acusa a otros barrios de disponer de más agua potable, incluso para jardines. Ante los reclamos realizados a la intendencia recibieron la respuesta que se tratará de resolver el año próximo, por lo que han decidido cortar la calle para hacerse escuchar.

Estos reclamos no aparecen en Diario de Cuyo ni en los canales de TV provinciales, pero son registrados en Radio Universidad. En San Juan hay una importante movilización social invisibilizada por la mayoría de los medios de comunicación locales.

Algunos de los inconvenientes en la organización vecinal derivan de la fuerza que ejercen los medios de comunicación, en tanto generan desinformación o información selectiva a favor de las empresas transnacionales. Una de las estrategias exitosas es la dicotomización del escenario político entre Pro- y Anti, dificultando el diálogo entre los ciudadanos, por lo que estas organizaciones alternan períodos de mayor efervescencia y con otros de debilitamiento.

Sin embargo, una fortaleza jachallera es que todos los viernes se reúne el pueblo en la plaza departamental para realizar actividades culturales y venta de productos locales, reunión que abre el espacio al diálogo, el intercambio, la solidaridad y ha servido de marco para manifestarse frente al gobierno por la actividad minera. Este encuentro vecinal en palabras de una entrevistada representa: *“la defensa de su forma de vida”*.

1072

## Reflexiones finales

La provincia de San Juan es un caso particular respecto de la relevancia que adquirió para el capital transnacional debido a sus riquezas minerales, a partir de la arremetida neoliberal que impulsó a los capitales en una búsqueda desenfadada por el globo. La llegada de empresas para exploración minera en la década del '90 del siglo pasado, modificó el perfil productivo, los acuerdos entre las clases dominantes y los fundamentos para construir consensos hacia las clases subalternas.

Al finalizar el ciclo expansivo de la explotación de oro, marcado por un cenit de exportaciones en 2011, que experimentó una brusca caída entre 2012 y 2014, abordamos esta propuesta de analizar la conflictividad social en San Juan entre 2014-15, desde: a) la voz de los protagonistas de conflictos y; b) la visión de las clases hegemónicas a través de noticias publicadas en Diario de Cuyo.

El Diario analizado expresa el modo en que las clases dominantes caracterizan, identifican y tratan los conflictos generados por las clases subalternas. También configuran el modo en que las mayorías “deben” pensar, reproduciendo y traduciendo al sentido común, sus cosmovisiones. Diario de Cuyo presenta el conflicto como algo fragmentado, sectorizado. Generalmente entrevistan a representantes sindicales, aún en aquellos casos donde las acciones no las inicia el sindicato (como en el conflicto de la industria automotriz Delphi). Esta posición tiende a naturalizar el conflicto, a presentarlo como normal y regulado, y a mostrarlo siempre encauzado institucionalmente y con escasas posibilidades transformadoras.



En el período de relevamiento, las notas periodísticas siguieron 31 casos en 119 notas; en ellas se señala:

- Los principales conflictos fueron generados por docentes universitarios nacionales; trabajadores de una empresa de autopartes que estuvo a punto de cerrar y viñateros. Entre las noticias, tuvieron importancia aquellos paros iniciados a nivel nacional y que afectaban al transporte con adhesión de varios gremios.
- El principal reclamo es por salario, inflación e impuesto a las ganancias, seguido por cierre de empresas (por reintegro de indemnizaciones, suspensiones y despedidos).
- Los principales protagonistas son trabajador/as, pero organizados en sindicatos o agrupaciones de sindicatos.
- Respecto de la modalidad de lucha, prevaleció el paro seguido por marchas, movilizaciones y acciones legales y administrativas.
- La mayoría de los conflictos del trabajo fueron impulsados por los sindicatos, sin extenderse o buscar apoyo en otros sindicatos o trabajadores/as.
- A pesar de la relevancia que la minería tiene en el modelo productivo provincial, se observan escasos registros periodísticos sobre conflictos ambientales.

Para el Diario, la protesta en general no tiene como eje la transformación de las condiciones de producción, sino alcanzar mejoras sectoriales reivindicativas de derechos (salarios) que poco afectan a la estructura. Probablemente, como señala Therborn (1994) la ideología dominante ha logrado limitar el horizonte de posibilidades, que puedan ser pensadas desde las clases subalternas.

En muy pocas notas aparecen los conflictos iniciados por vecino/as, comunidades nativas cuya organización escapa a lo instituido, y suelen iniciar como asambleas de vecinos autoconvocados, cuestionando el extractivismo y la matriz productiva.

En esta etapa de avance y profundización de las condiciones de explotación capitalista, las clases dominantes han debido profundizar la trama de hegemonía apropiándose del discurso de los dominados mientras garantizan las condiciones legales y reales para la penetración del capital transnacional. La exclusión activa del trabajo iniciada en la llamada globalización neoliberal, genera un disciplinamiento laboral muy separado de roles activos, participativos hacia la modificación de las condiciones de explotación. Entonces, será necesario señalar y difundir las múltiples formas de sujeción que utiliza el capital, para que los explotados puedan encontrar los caminos de la transformación histórica. Y para que sea real lo que señala una entrevistada de Jáchal: *“la defensa de nuestra forma de vida”*.

## Bibliografía

- ASTARITA, Rolando (2006) “Valor, mercado mundial y globalización” Editorial Kairron, Buenos Aires
- BORON, Atilio -Compilador -(2011) “Sujeto y Conflicto en la Teoría Política” Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.
- COLLADO, Patricia Alejandra (2011) Os trabalhadores não são imateriais Uma recusa ao renovado ímpeto pela fetichização da mercadoria força de trabalho. Sao Paulo, Brasil
- CHESNAIS, François (2005) La ‘nueva economía’: una coyuntura favorable al poder hegemónico en el marco de la mundialización del capital. En: <http://www.ugt.es/globalizacion/francois.htm>
- FÉLIZ, Mariano y LÓPEZ, Emiliano (2012) “Proyecto neodesarrollista en Argentina” Editorial El Colectivo y Ediciones Herramienta, Buenos Aires.
- GAMBINA, Julio (2013) La crisis del capital (2007-2013) La crisis capitalista contemporánea y el debate sobre las alternativas. Editorial FISYP. Buenos Aires, Argentina.
- GRAMSCI, Antonio
  - (1975a) Cuadernos de la Cárcel: los intelectuales y la organización de la cultura, Juan Pablos Editor, México
  - (1975b) El materialismo histórico y la filosofía de Benedetto Croce, Juan Pablos Editor, México.
  - (1986) Cuadernos de la Cárcel: El Risorgimento, Juan Pablos Editor.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo (2006) Sociología de la explotación. Pablo González Casanova. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina. 240 p. Disponible en la web: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/gonzalez/parte2.pdf>
- HARVEY, David (2014) Pensando el mundo desde Bolivia. Espacios críticos frente al nuevo liberalismo en: <http://marxismocritico.com/2014/11/10/pensando-el-mundo-desde-bolivia/>
- KOSIK, Karel (1967) Dialéctica de lo concreto. Fundación Editorial Económica, México.
- LACLAU, Ernesto (2005) “El Populismo” en [www.elortiba.org](http://www.elortiba.org) link Cuadernos del Pensamiento, última entrada, 18 de octubre de 2012.
- LAVOPA, Alejandro (2008) “Crecimiento económico y desarrollo en el marco de estructuras productivas heterogéneas. Caso argentino durante el período 1991-2006” en Lindenboim (2008) “Trabajo, Ingresos y Políticas en Argentina Contribuciones para pensar

el siglo XXI” Eudeba, Buenos Aires.

- LINDENBOIM, Javier (2008) “Trabajo, Ingresos y Políticas en Argentina” Contribuciones para pensar el siglo XXI. Eudeba, Buenos Aires.
- LOPEZ TOACHE, Vania (2014) La financiarización: principal característica de los flujos de IED en América Latina en revista Realidad Económica N° 285, julio-agosto. IADE Buenos Aires.
- MAAR, Wolfgang Leo. (2006) “O que é Política?” en DE OLIVEIRA, Francisco; BRAGA, Ruy; RISEK, Cibele (2010) Hegemonia às avessas Boitempo: Sao Paulo, Brasil.
- MURILLO, Susana y SEOANE, Jose 2013 “Un nuevo diagrama de poder” [CLASE]. En: Curso virtual “Posmodernidad en las Ciencias Sociales” (Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires, Julio 2013).
- NAVEDA, Alicia (2014) Latinoamérica en el siglo XXI: clases y lucha de clases en Revista Theomai disponible en: [http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2029/contenido\\_29.htm](http://revista-theomai.unq.edu.ar/NUMERO%2029/contenido_29.htm)
- SEOANE, José (2011) “De la teoría del Desarrollo al neodesarrollismo” capítulo en BORON, Atilio -Compilador -(2011) “Sujeto y Conflicto en la Teoría Política” Ediciones Luxemburg, Buenos Aires.
- THERBORN, Goran (1998) “¿Cómo domina la clase dominante? Siglo XXI, México
- TOUSSAINT, Eric (2011) “Crisis Global del Norte al Sur del planeta: pistas alternativas” en [www.cadtm.org](http://www.cadtm.org) [Consulta 4 de Noviembre de 2014]

# La escuela entre “lo político” y “la política”: Imaginarios en disputa.

María Romina Cristini

IIFAP-UNC. Becaria SeCyT- UNC

rominacristini@gmail.com

## Resumen

El presente trabajo está orientado a comprender las vinculaciones entre las significaciones sociales imaginarias sobre niños, niñas y adolescentes (NNA), las prácticas participativas escolares de esta categoría social y su potencialidad instituyente<sup>1</sup>.

En un marco donde la escuela se encuentra disputando la función de control social de los/as NNA y la promoción de sus derechos, la ocurrencia de eventos, surgidos desde fuera de la institución pero que la penetran como espacio de acción, se constituyen en discontinuidades que visibilizan el carácter instituyente de sus modos de decir y hacer revelando la heterodoxia de la misma a través de la emergencia de nuevos sentidos construidos en espacios participativos como terreno de despliegue de la autonomía de los sujetos -“la política”- ; que entran en tensión con el nomos escolar instituido -“lo político”-.

El corpus conceptual presentado será reflexionado a través del análisis de un caso de referencia indagado durante el proceso de investigación del cual este trabajo se desprende.

1076

## Introducción

El presente trabajo está orientado a comprender las implicancias que las significaciones sociales imaginarias construidas en torno a la categoría niñez adolescencia tienen al momento de pensar prácticas participativas de niños, niñas y adolescentes (NNA) y la potencialidad instituyente de las mismas al interior del espacio escolar.

Para ello nos basaremos en parte del corpus analítico del proyecto de investigación: *La participación de los/as niños, niñas y adolescentes (NNA): acción política y procesos instituyentes*, que se desarrolla como tesis doctoral de la autora<sup>2</sup>.

Esta investigación se enmarca en la tradición cualitativa de investigación en ciencias sociales, entendiendo al conocimiento como un proceso intersubjetivo, interactivo y cooperativo (entre sujetos cognoscentes y sujetos conocidos) que permite interpretar las significaciones que los sujetos de investigación asignan a su realidad. (Vasilachis de Gialdino, 2006)

Abordar la vinculación entre significaciones imaginarias sobre NNA y las prácticas participativas escolares de esta categoría social, nos impone la necesidad de acercarnos a algunas nociones conceptuales claves que permiten evidenciar la perspectiva ontológica, epistemológica y teórica que sirvieron de orientación durante el proceso de indagación.

---

1 Para ello nos basaremos en parte del corpus analítico del proyecto de investigación: *La participación de los/as niños, niñas y adolescentes (NNA): acción política y procesos instituyentes*, que se desarrolla como tesis doctoral de la autora.

2 Este proyecto es dirigido por la Dra. María Inés Laje y se desarrolla en el marco del doctorado en Administración y Políticas Públicas del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP - UNC) con Beca de la Secretaría de Ciencia y Técnica (SeCyT - UNC) otorgada el mes de Mayo de 2013 por Res. Rectoral 763/2013.

En primer lugar, las nociones de “*lo político*” (instituido) y “*la política*” (instituyente) de Castoriadis que ayudan a explicar las relaciones entre Estado, sociedad e individuos y la posibilidad de la emergencia de “lo nuevo” a partir de la autonomía de los sujetos y de la reflexión colectiva.

En segundo lugar, la noción de participación -en general y en particular de NNA- en tanto práctica social que potencia, a través de la reflexión y el ejercicio de la autonomía, la emergencia de lo instituyente, habilitando la configuración de sujetos individuales y políticos. (Martínez y Cubides)

En tercer lugar, la institución escolar, en sus dimensiones simbólica y política (Kaminsky, Cohen, Castoriadis). Y la cuestión de la participación de NNA en el ámbito escolar, entendiendo a esta institución como instancia de control de la niñez-adolescencia, pero también como campo de despliegue de espacios públicos integrados por NNA (Batallán y Campanini, Pineau; Tenti Fanfani) lo que nos permitirá comprender las posibilidades de emergencia de nuevas significaciones en torno a la categoría social niñez- adolescencia, el potencial instituyente de las mismas, las tensiones y disputas que se ponen en juego y las diferentes estrategias desplegadas por los actores institucionales en estos procesos.

Este corpus conceptual será reflexionado a través del análisis de un caso de referencia indagado durante el proceso de investigación del cual este trabajo se desprende.

## Nociones preliminares

### Lo político y la política

Si entendemos que el Estado es la construcción social que explica el hecho social del poder político, es entonces, una forma de organización del poder social que marca el espacio social bajo una forma imaginaria central. “*La sociedad se instituye como tal elaborando un mundo de significaciones en un proceso circular por el cual el hacer y el discurso, la acción y el símbolo, se producen mutuamente*”. (Colombo, E.; 1999: 69)

En el orden simbólico que regula a la sociedad, la institucionalización de la ley del Estado normaliza la expropiación de una minoría de la capacidad simbólico-instituyente de lo social. Como contraposición a este *poder político dominación* en tanto instancia política que se autonomiza, el autor define al campo de lo político como “...*todo lo que toca a los procesos de regulación de la acción colectiva en una sociedad global. Esta regulación es un producto de la capacidad simbólico-instituyente de toda formación social.*” (Colombo, E.; 1999: 72)

En sentido similar Castoriadis, C. (1999) a partir de establecer las diferencias entre “*lo político*” y “*la política*”, entre el infra poder radical y el imaginario radical hecha luz sobre la relación recíproca entre sociedad e individuo permitiendo develar la trama de articulaciones entre lo instituido y lo instituyente.

En este marco el autor plantea que “...*la sociedad no es más que una mediación de encarnación y de incorporación, fragmentaria y complementaria, de su institución y de sus significaciones imaginarias, por los individuos vivos, que hablan y se mueven*”. (Castoriadis, C.; 1999: 126)

Si bien la sociedad es producto del imaginario instituyente, una vez instituida constituye a los individuos que hacen y rehacen a la sociedad instituida.

Ésta ejerce un infra poder radical sobre los individuos que produce, poder que no es localizable sino en el conjunto mismo de la sociedad instituida y aunque este infra poder nunca se ejerza como absoluto, lo instituyente, en tanto creación o emergencia siempre trabaja sobre lo constituido -lo social-histórico-. “*La sociedad instituyente es, por un lado, inmensurable, pero también siempre retoma lo ya dado, siguiendo las huellas de una herencia, y tampoco entonces se sabría fijar sus límites.*” (Castoriadis, C.; 1999: 130)

En esta lógica el poder explícito tiene como fuente el fracaso de las defensas de lo instituido<sup>3</sup> de aquellas amenazas a las que está sometido de manera permanente el infra poder radical (el sin-sentido del mundo, la psique, la multiplicidad de sociedades o sea su contingencia, el imaginario radical, el empuje en tanto lo que está por venir, la incertidumbre).

Es a esta dimensión instituida de la sociedad vinculada con el poder explícito a lo que el autor asigna la dimensión de lo político.

En contraposición a lo político el autor entiende a la política como “...*la actividad colectiva explícita queriendo ser lúcida (reflexiva y deliberativa), dándose como objeto la institución de la sociedad como tal*”. (Castoriadis, C.; 1999: 139)

Es en el marco de la política donde se pone en tela de juicio lo instituido “*Es el descubrimiento de lo “arbitrario” del NOMOS al mismo tiempo que su dimensión constitutiva para el ser humano, individual y colectivo, lo que abre la discusión interminable sobre lo justo y lo injusto y sobre el “buen régimen*”. (Castoriadis, C.; 1999:140)

Y es en esta dimensión de la política donde la autonomía emerge como reflexividad cuestionadora del magma de significaciones. Así, el surgimiento de la democracia es en el momento de “...*la aparición en el hacer efectivo de la colectividad, en su puesta en tela de juicio de la ley*”. (Castoriadis, C.; 1999: 142)

La autonomía tiene dos aspectos, uno interno, instancia reflexiva que le permite escapar de la repetición, y otro externo, “...*que la institución sea de tal modo que pueda ser puesta en tela de juicio por la colectividad y los individuos*”. (Castoriadis, C.; 1999: 142)

Es imprescindible entonces, para una política de la autonomía que lo instituido facilite el acceso a la autonomía individual y habilite a la participación en el ejercicio del poder explícito de la mayor cantidad de sujetos. En este punto es central la *paideia* – educación de los/as ciudadanos en la posibilidad de poner en cuestionamiento la ley que han interiorizado.

1078

## **La participación de NNA**

El surgimiento de la cuestión de la participación de niños, niñas y adolescentes (NNA) está estrechamente vinculado a las transformaciones que se han ido produciendo en el imaginario social acerca de esta categoría.

Siguiendo a Castoriadis entendemos al imaginario social como el magma (conjunto) de significaciones sociales que crea, construye, organiza el mundo. Estas significaciones se concretan en instituciones que presentan un aspecto abstracto (su descripción por el lenguaje) y uno concreto (su actuación por individuos) (Castoriadis, C; 2004).

En este sentido, desde el surgimiento de la niñez adolescencia como categoría social diferenciada de la adultez, se construyen en torno a la misma un conjunto de significaciones –incapacidad, inmadurez, inferioridad- que se condensan en el imaginario social y atraviesa todas las instituciones sociales, justificando relaciones intergeneracionales desiguales y jerarquizadas a favor de los adultos y en detrimento de la autonomía de los/as NNA.

La delegación en la naturaleza (mundo extra social) de las significaciones en torno de la niñez, a través de una concepción biologista habilita un estado de heteronomía social<sup>4</sup> (Castoriadis, C; 2004) que obstruye la institución de transformaciones profundas.

El derecho de participación de los/as NNA actualmente reconocido en todo un complejo normativo internacional, nacional y local<sup>5</sup> es una construcción social cuyos inicios podemos localizar a

3 La principal defensa es un magma de significaciones que permite la interpretación de lo emergente y la más potente es el ocultamiento del carácter instituyente de lo social atribuyendo su origen a lo extra-social.

4 En tanto ocultamiento de la autoinstitución de la sociedad.

5 En este sentido podemos mencionar a la Convención Internacional de los Derechos del Niño y la Ley Nacional 26.061 la Ley Nacional 26.206, la Ley Provincial 9944.

fin del siglo XX, momento en que se comienzan a repensar las nociones acerca de la niñez/adolescencia a partir de la idea de subjetivación jurídica, dando lugar a la emergencia del denominado paradigma de la “Protección Integral” que abandona la idea de NNA incapaz, hegemónica hasta ese entonces, para entenderlo como sujeto capaz y por lo tanto competente para definir y actuar sus intereses.

Los avances en términos de reconocimiento de derechos a los/as NNA están ligados a las conquistas que históricamente fueron logrando las mujeres en el mismo campo. Las fisuras producidas en la tradicional asignación de roles familiares, hombre como proveedor económico, mujer como proveedora afectiva y NNA como objetos de protección y educación, a partir de las luchas feministas abre el camino, no sólo para la reconfiguración del posicionamiento socio político de las mujeres, sino que también permite repensar la condición de los/as NNA en el marco de las relaciones intrafamiliares y en el resto de las estructuras institucionales por donde circulan.

Sin embargo, en el modelo propuesto por la Convención Internacional de los Derechos del Niño (CDN) se universalizan las relaciones entre NNA y adultos/as de occidente (particularmente de Europa) y subyacen las relaciones de poder intergeneracionales, otorgando algunas libertades y negando otras, y especialmente sometiendo la capacidad de participación de NNA a criterios adultocéntricos<sup>6</sup> (Gaitán Muñoz, L.; 2008: En Pavez Soto; 2012)

Pese a esto, el cambio de mirada en términos de la condición jurídica de los/as NNA, incluso sólo en su carácter formal, comienza a tensionar *el hacer y el discurso* instituidos y abre la posibilidad de emergencia del reconocimiento de los/as NNA como categoría social con historia, mandatos, pautas, etc. concretos, y por tanto como actores socio-políticos actuales. (Gaitán Muñoz, L.; 2006)

Así, la idea de socialización de la niñez (centrada en los procesos tradicionales de socialización) cambia y se comienza a poner el eje en las relaciones de esta categoría con el resto de las estructuras sociales y se entiende que los/as NNA “...se encuentran afectados por las mismas fuerzas políticas y económicas que los adultos y están sujetos, igual que estos, a los avatares del cambio social”. (Gaitán Muñoz, L.; 2006: 10)

En este marco, es posible pensar la práctica de participación política de los/as NNA como espacio de acción colectiva que habilita la subjetivación política en tanto acción política y ejercicio de autonomía.

*“... hablar de “subjetividad política” significa (...) reconciliar al sujeto con sus capacidades de agencia, de reflexividad. Se asume así que el despliegue de la potencia subjetiva en procura de la emancipación, en tensión con las condiciones concretas en las que se vive y en aquellas incorporadas que nos han constituido, es una operación inherentemente política y subjetivante”.* (Bonvillani, A.; 2012:194)

En este sentido, el paradigma de protagonismo de NNA<sup>7</sup> propone un cambio cualitativo en torno a esta categoría, visibilizando su existencia en la más compleja estructura social y poniendo en cuestionamiento las relaciones asimétricas de poder con el mundo adulto.

La participación protagónica es “...aquella que está intencionada y articulada a la voluntad de crecer en autonomía solidaria, en identidad social y en dignidad como persona y como pueblo” (Cussiánovich; 2009:462). Así, emerge como derecho fundamental necesario para la vigencia y efectivización de otros derechos y se insta a su institucionalización, a dismantelar las barreras a dicha participación y al involucramiento de los/as NNA en el diseño de los métodos de participación.

Este enfoque pone en jaque las democracias tradicionales ancladas en sistemas representativos y nos interpela a repensar las divisiones sociales de clase, género, generación, etc. y los atributos a ellas adjudicados abriendo la reflexión sobre lo justo y lo injusto del nomos instituido.

6 El Artículo 12 CDN establece: Los Estados Partes garantizarán al niño **que esté en condiciones de formarse un juicio propio** el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, **en función de la edad y madurez del niño.**

7 La noción de protagonismo surge como categoría analítica para explicar los procesos de luchas populares desplegados en Perú en la década del sesenta (Cussiánovich, A.; 2009). La noción de protagonismo juvenil surge en América Latina como modo de explicar las luchas de los/as niños/as y jóvenes trabajadores/as.

*“El protagonismo tiene que ver igualmente con personalidad, con talante y modo de vida y de comportamiento, con un estilo transparente de acción en lo social, pero también la vida personal, en el ámbito de lo privado como de lo público, con valores que apunten a crecer solidarios, buscadores incesantes de la justicia y de la convivencia pacífica, al desarrollo de la fraternidad.”* (Cussiánovich, A.; 2009: 87)

### **La escuela como espacio de participación**

Retomando a Castoriadis recordamos que *“... la **paideia**, la educación – que comprende desde el nacimiento hasta la muerte- es una dimensión central de toda política de la autonomía.”* (1999: 149)

En el modelo capitalista de Estado la institución escolar ocupa un lugar central como transmisora del magma social instituido.

La escuela, en el marco de una mirada objetivante sobre la niñez, se ha constituido, junto con la familia, en institución primordial del proceso de socialización de los/as NNA. (Gaitán Muñoz, L.; 2006)

Los cambios producidos a fines del S. XIX y principios del S. XX instalan a la escuela como forma educativa hegemónica asignándole la función de dispositivo de generación de ciudadanos/proletarios (Pineau; 2010). De esta manera las significaciones sobre la categoría social niñez/adolescencia se condensan en ella.

Esta escuela forma parte, junto con la familia y el patronato del estado, de las instituciones creadas para la protección de la niñez/adolescencia, que devienen de una concepción centrada en la interpretación de que el desarrollo biopsicosocial de esta etapa del ser humano es dependiente y por lo tanto pre-social, de preparación para el mundo adulto (etapa social) (Pavez Soto; 2012).

De esta manera una concepción de esta categoría social, atravesada por los postulados del evolucionismo social y que por lo tanto la entiende en términos de transición hacia una etapa de completitud humana, se constituye en obstáculo para comprender e incorporar la participación de esta franja etárea como participación con valor político porque justamente no son sus miembros, sujetos políticos plenos, sino sujetos en desarrollo.

Así, el estatus jurídico restringido atribuido a NNA aparece como una consecuencia natural de la etapa de crecimiento psico-biológico que atraviesa este conjunto de personas.

La escuela como espacio de “normalización” de la niñez-adolescencia, no sólo no es ajena a esta noción evolucionista de la niñez/adolescencia, sino que es un espacio de producción y reproducción de la misma. (Batallan y Campanini; 2008, Pineau, P.; 2010, Tenti Fanfani, 2009)

Lo anterior pone en evidencia que el propósito escolar de “tutela” se encuentra atravesado por significaciones que penetran y atraviesan históricamente el mundo de la escuela. Por un lado, la infantilización<sup>8</sup> de los/as alumnos/as que a la vez que provoca la orientación proteccionista produce y reproduce un modelo adultocéntrico anclado en relaciones desiguales y asimétricas entre NNA y adultos. Por otro lado, la idea de la escuela como espacio a-político en tanto dispositivo que presume aislar a los/as estudiantes del conflicto social y la explotación económica (Batallan y Campanini; 2008)

Ambas significaciones se nutren recíprocamente y se refuerzan a través de un conjunto más amplio de sentidos que dibujan un imaginario escolar que ha permitido a la escuela sostenerse como institución educativa hegemónica hasta nuestros días (a pesar de los cambios contextuales ocurridos en su devenir). En este sentido, siguiendo a Pineau (2010) podemos resaltar:

---

<sup>8</sup> *“La vieja escuela primaria fue pensada y diseñada para los niños y la escuela media, pese a sus esfuerzos de adaptación, tiende a reproducir los mecanismos y estilos propios de la educación infantil”.* (Tenti Fanfani; 2009:56)



-La homología entre escolarización y otros procesos educativos; la escuela se impuso ante otras formas educativas vigentes (alfabetización familiar, ritos de iniciación cultural, etc.), quedando asimilada la educación a la educación escolarizada. Esta fundición actúa como defensa de la escuela permitiendo ocultar el momento fundacional instituyente del modelo educativo escolar.

La escuela queda configurada así, como la portadora de la función social de conservación y difusión de los saberes válidos y del modo de transmitirlos asimilando lo pedagógico a lo escolar. Para ello se erige como “espacio educativo total” (la totalidad de los hechos que en ella se desarrollan, al menos potencialmente, educativos) lo que permite actuar sobre los individuos, enmarcándose en el proceso que Foucault (1999) caracteriza como anátomo-política<sup>9</sup>.

Foucault (1980) advierte que en las sociedades modernas los poderes se ejercitan no sólo a través del derecho de soberanía sino también a través de “una mecánica polimorfa de disciplinas” que son “creadoras de aparatos de saber y de múltiples dominaciones de conocimiento”.

*“Las disciplinas conllevarán un discurso que será el de la regla, no el de la regla jurídica derivada de la soberanía, sino el de la regla natural, es decir, el de la norma. Definirán un código que no será el de la ley sino el de la normalización, se referirán a un horizonte teórico que no serán las construcciones del derecho, sino el campo de las ciencias humanas, y su jurisprudencia será la de un saber clínico.”* (Foucault, 1980: 159)

En este sentido, la pedagogía, se constituyó como disciplina que implicó un conjunto de saberes acerca de los métodos para enseñar, construyendo su discurso en torno a lo que Freire (2002) denomina educación bancaria, donde los sabios (docentes) depositan sus conocimientos en los ignorantes (alumnos). Este mecanismo de “alienación de la ignorancia” permitió la construcción de un nuevo sujeto “el alumno”, sobre la base de su incompletitud.

Este conjunto de símbolos en torno a la escuela cumplen la *función* de dotarla de estabilidad y continuidad, legitimando las relaciones de poder que estos símbolos construyen y sustentan. (Cohen; 1979)

En este sentido, la institución escolar, en tanto “...conjunto(s) de relaciones que atraviesan y/o confluyen en un mismo espacio” (Kaminsky; 1994: 20) se configura - hacia su interior y hacia el exterior- en una trama de relaciones asimétricas y desiguales que podemos delinear sintéticamente de la siguiente manera:

-Hacia el interior las desigualdades se manifiestan en la cristalización de la educación bancaria<sup>10</sup>, que se fortalece con la generación de dispositivos específicos de disciplinamiento (asistencia obligatoria y controlada; las filas; los espacios de uso diferenciado –aula, patio, sala de maestros/as-; el timbre; sistema de premios y castigos, la presencia del “celador”, etc.). Con la selección de los saberes que imparte. Con la universalidad y uniformidad del currículo<sup>11</sup>, de las prácticas<sup>12</sup>, del uso de los objetos<sup>13</sup> y de los géneros discursivos<sup>14</sup>.

9 Foucault entiende a la anátomo-política como una tecnología individualizante de poder, una política que hace blanco en los individuos hasta atomizarlos. Ésta se perfecciona a través de la disciplina “mecanismo del poder por el cual alcanzamos a controlar en el cuerpo social hasta los elementos más tenues por los cuales llegamos a tocar los propios átomos sociales; esto es, los individuos. Técnicas de individualización del poder. Cómo vigilar a alguien, como controlar su conducta, sus comportamientos, sus aptitudes, cómo intensificar su rendimiento, cómo multiplicar sus capacidades, cómo colocarlo en el lugar donde será más útil ...” (Foucault; 1999)

10 “En la visión “bancaria” de la educación, el “saber”, el conocimiento es una donación de aquellos que se juzgan sabios a los que juzgan ignorantes. Donación que se basa en una de las manifestaciones instrumentales de la ideología de la opresión: la absolutización de la ignorancia, que constituye lo que llamamos alienación de la ignorancia, según la cual ésta se encuentra siempre en el otro.

*El educador que aliena la ignorancia, se mantiene en posiciones fijas, invariables. Será siempre el que sabe, en tanto los educandos serán siempre los que no saben. La rigidez de estas posiciones niega a la educación y al conocimiento como proceso de búsqueda”* (Freire, P.; 2002: 79)

11 “Para el nivel elemental, esto se basó en la constitución de un conjunto de saberes considerados indisolubles, neutros y previos a cualquier aprendizaje: los llamados “saberes elementales”. (Pineau; 2010: 37)

12 Formas de pedir la palabra, toma de lección, etc.

13 Uniforme, pizarra, pupitres, bandera, etc.

14 Temas de composición, textos de estudio, planteo de problemas matemáticos, etc.

-Hacia el exterior, la “mitificación” (Cohen; 1979) de la escuela como “el espacio educativo”, se traduce en la monopolización de la selección de los saberes que imparte y en la formación de un cuerpo de especialistas (los/as docentes) portadores de esos saberes. En la regulación institucional clausurada y desvinculada del contexto social en el cual se inserta. En la capacidad de legitimar el conocimiento de los individuos<sup>15</sup>. En la pertenencia a un sistema educativo (jerárquico y verticalista).

La escuela como parte del “sistema educativo”, se ordena respecto de las otras instituciones en torno a variadas jerarquizaciones y al interior se organiza en una trama de vínculos que responden a la lógica burocrática de un sistema jerárquico-vertical que refuerza las relaciones de poder y subordinación entre docentes y alumnos.(Pineau 2010; Batallán y Campanini; 2008)

En esta lógica, el ejercicio de ciudadanía se ancla en la adultez, quedando la participación de los/as NNA diferida hacia el futuro y marginando las expresiones de esta categoría social al terreno de ejercicios propedéuticos de ciudadanía.

Por otro lado, el carácter público de la institución escolar implicó dotarla de un sentido igualitarista, para lo que era necesario “suspender” las diferencias sociales. A esto debemos agregarle que el derecho universal a la educación requirió de la construcción de un pacto de “neutralidad valorativo”.

Ambas cuestiones confluyeron en la despolitización del ámbito escolar postergando y marginando las manifestaciones conflictivas y contradictorias que son inherentes a la política, atrofiando toda emergencia de reflexión crítica y debate sobre los saberes distribuidos por la institución.

Sin embargo, la escuela -como toda institución- se presenta como proceso dinámico que se deriva del juego permanente (conflictos, desajustes) entre “lo hablado” (instituido) y “lo hablante” (instituyente) (Kaminsky; 1994). En este sentido, en tanto producto del devenir histórico social es afectada y creada por una sucesión de continuidades y discontinuidades que evidencian su contingencia.

Como mencionamos anteriormente, la emergencia de un complejo normativo anclado en la idea de NNA como sujetos capaces, enmarcado en un proceso más vasto de ampliación de derechos de diversos sujetos sociales (mujeres; ancianos/as, personas con padecimientos mentales, personas con discapacidad, etc.) entra en tensión con los sentidos históricamente construidos en torno a la niñez-adolescencia e interpela “el decir” y “el hacer” de las instituciones en general y de la escuela en particular.

En nuestro país, la ratificación de la CDN en el año 1990<sup>16</sup>, se constituyó como fundamento de las luchas en defensa de los derechos de los/as NNA y abrió el camino a un largo proceso de transformaciones<sup>17</sup> en pos de la adecuación interna al modelo de Protección Integral de Derechos de NNA.

---

15 El otorgamiento del capital cultural institucionalizado es monopolizado por el sistema escolar, lo que lo convierte en un tamiz de clasificación social. (Pineau; 2010: 38)

16 Adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en el año 1989, ratificada por el Congreso argentino en septiembre de 1990, promulgada como ley nacional 23.849 en octubre de ese mismo año y elevada a rango constitucional a partir de su incorporación al Art. 75, inc. 22 de la Constitución Nacional en la reforma de 1994

17 Estas transformaciones no estuvieron exentas de tensiones y emergieron en el marco de un proceso de lucha y concesiones entre diferentes sectores de la sociedad. Son ilustrativos en este sentido los debates parlamentarios sobre la ley 26.061 de la Sesión Ordinaria de la Cámara de Diputados Orden del Día N° 1281 del año 2004 y la Sesión Ordinaria de la Cámara de Senadores Orden de Día N° 117 del año 2005. Así, uno de los senadores plantea: “Atento al tiempo transcurrido y a no lograr mayoría sobre un solo proyecto, se llegó a un acuerdo para trabajar en conjunto dejando de lado todo lo que significaban cuestionamientos, tales como educación sexual, ley de salud reproductiva con relación a los niños, etc. En ese sentido, cada uno de los senadores que había planteado un proyecto de ley, en forma generosa ha renunciado- al menos en esta etapa- a incorporar esos artículos que obstaculizan un consenso para luego plantearlos por separado y debatirlos en otra oportunidad”. Otro manifiesta: “Compartimos el proyecto en consideración y lo votaremos por la afirmativa, a pesar de tener algunas disidencias que entendemos pierden identidad ante la necesidad de contar con la norma”.

Recordemos que en este marco, se sanciona en el año 2005 la Ley Nacional 26.061 cuyo contenido refleja los lineamientos y principios consagrados en la CDN. Y en la misma lógica, se sanciona, en el año 2006, la Ley de Educación Nacional 26.206 (LEN) que viene a reemplazar a la Ley Federal de Educación (LFE) de 1993.

La LEN significó un cambio en términos de orientación del sistema educativo. Así, mientras la LFE manifestaba como fines la calidad, eficiencia y la equidad, la LEN está atravesada por un discurso de derechos que apelan a la justicia social e igualdad de oportunidades.

Estos cambios normativos, penetran en la escuela enfrentándola al desafío paradójico entre protección de los/ alumnos/as y promoción de sus derechos. Así coexisten, por un lado, la despolitización del ámbito escolar que relega el conflicto y las tensiones propias del despliegue de la política, cercenando la reflexión y deliberación sobre el nomos instituido. Y por el otro, la escuela como política pública estatal dirigida a los/as NNA, interpelada a favorecer el ejercicio del derecho de participación, en tanto espacio que debe ser construido en las prácticas cotidianas.

### **Caso de referencia: La escuela como espacio de despliegue de “la Política”**

En el año 2015, y en el marco del “Día de acción por la tolerancia y el respeto entre los pueblos”, declarado como tal por ley 26.199, en conmemoración del genocidio del que fue víctima el pueblo armenio, en una escuela preuniversitaria de la Ciudad de Córdoba, los/as miembros de la comisión directiva del Centro de Estudiantes (CE) organizaron una charla relativa al denominado “Genocidio Armenio”.

De una lectura sistémica de la ley nacional 26.199 y de las leyes provinciales 9315 y 9585, emerge la obligatoriedad para las escuelas de nivel medio de incorporar el dictado de clases especiales referidas al genocidio sufrido por el pueblo armenio, en las asignaturas que corresponda.

La escuela de referencia aún no ha implementado esta normativa. Ante esto, los/as estudiantes organizaron una charla sobre la temática.

Si bien, la asistencia era obligatoria para los estudiantes de 4to. y 5to. año, el espacio estuvo abierto al conjunto de la comunidad educativa y se encontraban presentes estudiantes de todos los cursos además de algunos docentes, directivos y preceptores/as.

La dinámica de trabajo, organizada por los miembros del CE, consistió en la exposición de un docente, luego en la exposición de una estudiante del CE y por último, un grupo de integrantes de la comunidad armenia externos al colegio. Al finalizar las exposiciones se abrió un plenario para que los asistentes hicieran preguntas.

El desarrollo de este espacio, si bien pequeño en su dimensión temporo-espacial, expresa la tensión entre “lo hablado” y “lo hablante” al interior de la escuela.

Los estudiantes, con su propuesta pusieron en cuestionamiento no sólo la validez de los saberes impartidos por la institución, incorporando un tema no contemplado en la currícula; sino también los sujetos investidos del poder para seleccionar y distribuir estos saberes, instituyéndose ellos mismos como portadores de estas facultades. Asimismo, recuperan conocimientos construidos por fuera del marco escolar y los dotan de legitimidad a través del uso del espacio y los sujetos institucionales.

Por otro lado, ponen en funcionamiento un andamiaje que provoca el acercamiento de la institución con los intereses genuinos de los/as chico/as y con los intereses de la comunidad donde la escuela está inserta. En este sentido, es importante resaltar que una de las estudiantes miembro de la comisión directiva del CE pertenece a la comunidad Armenia, quien en reuniones previas de la comisión acercó el tema y abrió la discusión estimulando que sus compañeros/as se involucraran con la problemática en cuestión.

Además un grupo de chicos/as del colegio había participado dos semanas antes de un Foro sobre el tema, organizado por la Municipalidad de Córdoba, y socialmente “El Genocidio Armenio” estaba instalado como espacio de lucha, lo que se evidenció en las marchas conmemorativas realizadas en muchas ciudades de nuestro país (Córdoba entre ellas)<sup>18</sup>.

En igual sentido, el espacio construido por los/as estudiantes disputa los modos de distribución del conocimiento, poniendo en jaque el modelo tradicional de educación bancaria a través de la apropiación de la palabra y de la puesta en acto de una propuesta de construcción colectiva del conocimiento entre docentes, estudiantes y miembros de la comunidad armenia (ajenos a la institución), en la que irrumpe un nuevo modo de uso del espacio físico, de las formas de tomar la palabra y del uso de los objetos que fisura la uniformidad de las lógicas escolares.

Y emerge un discurso que sin dejar de lado el relato histórico lo supera, alcanzando otras vetas de la cuestión, asumiendo y explicitando un posicionamiento ideológico de compromiso y apoyo de la comunidad educativa al pueblo armenio<sup>19</sup> que tensiona la supuesta neutralidad valorativa de los saberes distribuidos por la escuela.

Paralelamente a este proceso, los consejeros estudiantiles presentaron un proyecto ante el Consejo Asesor de la escuela que propone incorporar el tema del “Genocidio Armenio” en la currícula escolar, como parte de la asignatura Historia dictada en 4to y 5to año.

Atento a todo lo expuesto podemos pensar el evento vivido por los/as estudiantes de esta escuela en el marco de la lógica de continuidades y discontinuidades que se producen en el devenir histórico de toda institución, a través de las tensiones y los conflictos constantes entre lo hablado y lo hablante que se despliegan en la dinámica cotidiana del ser y hacer institucionales.

## Reflexiones Finales

1084

En el marco señalado, donde la escuela se encuentra disputando la función de control social de los/as NNA -históricamente atribuida- y la promoción de sus derechos, la ocurrencia de eventos surgidos desde fuera de la institución pero que la penetran como espacio de acción, se constituyen en discontinuidades que visibilizan el carácter instituyente de sus modos de decir y hacer revelando la heterodoxia de la misma a través de la emergencia de nuevos sentidos que entran en tensión con el nomos escolar instituido, confrontando los discursos y las prácticas que circulan en la escuela y provocando importantes colisiones entre lo hablado y lo hablante.

Estas pugnas tienen su correlato en los modos de trazar las relaciones al interior de la institución potenciando, tanto entre adultos y NNA como entre los/as estudiantes entre sí, la emergencia de modelos más horizontales anclados en el diálogo y la negociación como modo de resolver los conflictos, en nuevos modos de construir la autoridad y en fisuras al orden jerárquico imperante históricamente.

En el caso que presentamos, la propuesta de los/as estudiantes que puso en cuestionamiento la validez de los saberes impartidos por la institución, los sujetos investidos del poder para seleccionar y distribuir estos saberes, los modos de distribución del conocimiento, la supuesta neutralidad valorativa de los saberes impartidos por la escuela, la invalidez de los conocimientos construidos por fuera del marco escolar y la distancia de la institución con sus intereses y con los intereses de la comunidad donde está inserta. Todo ello Evidencia como la autonomía, tanto en su aspecto interno como externo, habilita la emergencia de nuevos instituyentes.

---

18 Ver la nota periodística: “Masiva marcha por el centenario del genocidio armenio en Buenos Aires”. La Nación (29/04/15)

19 En este sentido los discursos refieren “El genocidio armenio es una cuestión ética que nos sigue tocando a nosotros tratar de difundir” (Discurso de docente). “Nosotros, reconocemos la causa Armenia... El Otomano debe hacerse cargo de las compensaciones materiales y morales y también pedir perdones” (Discurso de Estudiante)

Cabe preguntarse, ante el proyecto presentado por los/as estudiantes, al Consejo Asesor si la incorporación del Genocidio Armenio en la currícula de la escuela derivará en una cooptación de este nuevo conocimiento en la trama de decires y haceres instituidos o si abrirá un terreno de disputa al interior del espacio tradicional aula habilitando la penetración de nuevos modos de construir, distribuir y validar el conocimiento y afirmándose como emergencia de un instituyente con posibilidad de extenderse a otras prácticas y espacios dentro del marco escolar.

Del análisis aquí presentado y referenciándonos en resultados más amplios alcanzados en el desarrollo del proyecto en el que se enmarca este trabajo, podemos arriesgar que las disputas que están atravesando a la escuela en nuestros días, permitirán ir configurando nuevos modos de hacer y decir escolares, que si bien contarán con las huellas del pasado permiten avizorar configuraciones institucionales mas democráticas e igualitarias.

## Bibliografía

- BATALLÁN G. y CAMPANINI S. (2008) “La participación política de niñ@s y jóvenes adolescentes. Contribución al debate sobre la democratización de la escuela,” Cuadernos de Antropología Social N° 28 FF y I UBA.
- BONVILLANI, A (2012) Hacia la construcción de la categoría subjetividad política: una posible caja de herramientas y algunas líneas de significación emergentes En Echandía y otros (Comp.) Subjetividades políticas: desafíos y debates latinoamericanos. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá.
- CASTORIADIS, C. (1999) Poder, política, autonomía. En Ferrer, C. (Comp.) El lenguaje libertario. Antología del pensamiento anarquista contemporáneo. Altamira. Bs. As.
- CASTORIADIS, C (2004) Sujeto y verdad en el mundo histórico social. Fondo de Cultura Económica de Argentina S.A. Buenos Aires.
- COHEN, A (1979) Antropología política: el análisis del simbolismo en las relaciones de poder. En Llobera, J. (Comp.) Antropología Política. Ed. Anagrama. Barcelona.
- COLOMBO, E (1999) El Estado como paradigma de poder. En Ferrer, C. (Comp.) El lenguaje libertario. Antología del pensamiento anarquista contemporáneo. Altamira. Bs. As.
- CUSSIÁNOVICH, Alejandro (2009) “Ensayos sobre Infancia. Sujetos de Derechos y protagonistas” - IFEJANT - Instituto de formación para educadores de jóvenes, adolescentes y niños trabajadores de América Latina y el Caribe. Lima, Perú.
- FOUCAULT, Michel (1980) Microfísica del poder, 9. Curso del 14 de enero de 1976. España, La Piqueta.
- FOUCAULT, Michel (1999) Las redes del poder. En Ferrer, C. (Comp.) El lenguaje libertario. Antología del pensamiento anarquista contemporáneo. Altamira. Bs. As.
- FREIRE, P. (2002) “Pedagogía del oprimido” Ed. Siglo XIX.
- GAITÁN MUÑOZ, L. (2006) la nueva sociología de la infancia. Aportaciones De una mirada distinta. En Política y Sociedad. Vol. 43, Num.1- pp. 9-26.
- MARTÍNEZ, M.C. y CUBIDES, J (2012) Acercamientos al uso de la categoría de ‘subjetividad política’ en procesos investigativos. En Echandía y otros (Comp.) Subjetividades políticas: desafíos y debates latinoamericanos 1ª ed. Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá.
- KAMINSKY, G. (1994) Dispositivos institucionales. Democracia y autoritarismo en los problemas institucionales. Lugar Ediciones. Buenos Aires.
- PAVEZ SOTO, I. (2012) Sociología de la infancia: los niños y las niñas como actores sociales. Revista de Sociología N° 27- pp. 81-102.
- PINEAU, Pablo (2010) “¿Por qué triunfó la escuela? O la modernidad dijo: “esto es educación y la escuela respondió: “Yo me ocupo”. En Pineau y otros (Comp.) “La escuela como máquina de educar. Tres escritos sobre un proyecto de la modernidad”. Ed. Paidós. Buenos Aires.

- TENTI FANFANI, E (2009) La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural. En Tiramonti y Montes (Comp.) La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación. Ed. Manantiales. Buenos Aires.
- VASILACHIS DE GIALDINO, I. (2008) Los fundamentos epistemológicos de la investigación cualitativa. En Cohen y Piovani (Comp.) La metodología de la investigación en debate. Eudeba. Bs. As.
- VASILACHIS DE GIALDINO, I. (2006). La Investigación Cualitativa. En Vasilachis, I. (Coord.) Estrategias de Investigación Cualitativa. Ed. Gedisa. España.

# Imaginarios en pugna. La cuestión de la democracia en el caso argentino

**Carlos La Serna**

Prof. Titular IIFAP/UNC.

Coordinador Académico del Doctorado en Administración y Política Pública.

Eje: Estado Política y Democracia

## Introducción

En lo que constituiría el emergente de las tensiones que acumula la construcción en Argentina del Estado Moderno que fuera hegemonizada por la llamada Generación del 80, la democracia argentina resultará tempranamente interrumpida. Se inicia así un dilatado tiempo en el que se instituye una “*práctica restauradora*”, por la que cambiantes minorías dominantes disuelven la institucionalidad democrática, frente a contextos en los que las resistencias -armadas de unas perfectibles reglas democráticas- pujan por el avance de los derechos.

La modernidad que la oligarquía de los 80 -asociada a comerciantes e importadores, a militares y curas-, pretendía perfeccionar mediante la institución de un sistema político democrático, encontraba en sus propios intereses barreras cuya superación tardaría casi dos siglos en lograrse. El estrecho alcance social de sus intereses y proceder, terminó por condenar a aquella y a sucesivas capas dominantes, a los márgenes de un orden político desde donde la conspiración contra todo valor y práctica democrática dio sentido a sus prácticas.

La cultura política, se entreteje así históricamente bajo el telón de fondo de un sistema político tensionado al extremo entre el poder autoritario<sup>1</sup> y las resistencias que este engendra. Los significativos avances logrados por la democracia, luego de la aventura genocida y por ello límite de la dictadura militar, no han estado librados de un marco de tensiones que persiste con variable intensidad: su carácter ampliado o restringido, incluyente o excluyente, autónomo o subordinado, son parte de las oposiciones que aún la recorren.

Podrá decirse quizás que se ha llegado a una fase cuya relevancia histórica consiste en la posibilidad de dilucidar aquellas cuestiones que en estos treinta años de continuidad menoscaban y/o potencian la democracia, abriendo un horizonte de reflexión sobre su fortalecimiento. Ello requiere sentidos relativizar una perspectiva muchas veces atrapada por las instituciones, legalidades y reglas, esto es por las modalidades institucionales que toma el ejercicio del poder, articulando tal perspectiva al análisis de las interpretaciones y de las prácticas políticas, de las vías por las cuales tal institucionalidad es transformada en función a aspiraciones y experiencias sociales alternativas.

---

1 Sólo de modo referencial, señalemos dos momentos en que este Poder que en asociación con las fuerzas armadas hace y deshace la democracia según sus intereses. El primer momento es aquel del derrocamiento de Yrigoyen -primer gobierno constitucional-, lo que da inicio a la “*década infame*” (1930-1943) que, caracterizada por la represión y persecución a la protesta social, se dirige a proteger los intereses agro-exportadores afectados por la crisis global del 30, a la vez que da inicio a las primeras formas de intervención estatal por las que la industria supera al sector agropecuario por primera vez en la historia (1943), creándose las condiciones socio-económicas y políticas para la emergencia del peronismo. Un segundo y cercano momento de este atropello secuencial a la democracia, es el último golpe cívico-militar de 1976, que aunó a la represión más brutal contra el movimiento obrero, la creación de las condiciones que permitieran el desarrollo de una fase del capital basada en la hegemonía del capital financiero. Debe repararse que ambos momentos están asociados a la represión frente al avance del pensamiento y la práctica política alternativas, como también al asociado objetivo de crear las condiciones para el pasaje de un modo de acumulación a otro.



En ese marco, el presente documento referirá en primer lugar a algunas contribuciones relacionadas al análisis de la democracia, para luego, en base a estos elementos, abordar sintéticamente el caso argentino. Algunas conclusiones, intentarán interpretar este proceso y plantear quizás nuevas preguntas.

### **Acerca del debate sobre la democracia**

Los treinta años de democracia en Latinoamérica y en Argentina, permiten quizás augurar que lo contingente no es ya la democracia en sí, sino su sustancia, aquello que la tipifica. Las alternativas por las que ha transcurrido en dicho período, nos interrogan en efecto sobre la validez de su institucionalidad liberal-representativa, institucionalidad desafiada, pero aún dominante.

Recordemos al respecto que la democracia liberal viene siendo interpelada desde la segunda post-guerra. Los llamados “acuerdos de paz” que llevaron a la institucionalización, en alianza con el Estado, de asociaciones sindicales y empresarias, permiten hablar de una democracia que modifica su demos, para constituir la estructura corporativa de intermediación de un intervencionismo de bienestar que en forma paralela a la dilución del conflicto social, transforma una modalidad de acumulación centrada en los excluyentes intereses del mercado.

Un segundo momento, digamos de hipertrofia de la democracia liberal, deviene de la crisis de los llamados Estados Fuertes, momento que abre la puerta a un neoliberalismo que produce regresivas transformaciones. Las décadas de los '80 y '90 serán así el escenario de implantación de un nuevo programa orientado a la mercantilización del orden social, programa que en nuestra sociedad conduce a un Estado de Excepción que desconoce toda legalidad y representación parlamentaria.

1089

La derrota del socialismo real y la crisis del Estado de Bienestar, recolocan a la democracia como centro de un debate que reconoce dos amplias vertientes. Por un lado, la reivindicación ortodoxa encarnada de modo prototípico por Francis Fukuyama, por el otro, la interpelación que genera toda una producción para la cual la vida política se ha vuelto diversa producto de prácticas que pueden ser significadas como expresiones de una tendencia a la radicalización de la democracia

Para Fukuyama<sup>2</sup>, el fracaso de los Estados fuertes y de la economía centralizada (desde el intervencionismo bienestarista hasta el régimen soviético), dieron lugar a una amalgama significativa, fórmula de sociedad que constituiría el fin de la historia: “democracia liberal más capitalismo”. La expansión acelerada de esta forma de democracia entre los años 80/90, está en la base de un pensamiento según el cual la historia de la humanidad había llegado con ello al punto culmine de su evolución ideológica. Se había dado con la forma definitiva de gobierno, aquella que aseguraba libertad y prosperidad y cuyo desconocimiento por las sociedades las condenaría al abismo del estancamiento (Giddens, 1998)<sup>3</sup>.

Tal tesis, puesta en relación con la política y la economía de nuestros días, vuelve diáfano su inherente equívoco. La fórmula del “fin de las ideologías” está produciendo en aquellos países europeos con democracias liberales consolidadas o recientes<sup>4</sup>, procesos que amenazan derechos de segunda generación logrados bajo la fase bienestarista y obstruyen el avance de aquellos de tercer tipo. Se acude para ello al expediente de aceleradas políticas de exclusión y fragmentación social y política<sup>5</sup>.

2 Fukuyama, Francis (1994) “El fin de la historia y el último hombre” (España: Planeta)

3 Giddens, Anthony (1998) “Dos teorías de la democratización” en *Más allá de la izquierda y la derecha* (Madrid: Cátedra). Primera edición en inglés: 1994.

4 Véase al respecto el Índice de democracia (2012) de la Unidad de Inteligencia de The Economist.

5 La Serna, 2012.

Pero la década de los 90 es también la sede de toda una producción intelectual que en un contexto de post-bipolaridad, recoge experiencias vividas sobre el interpelado *piso* de la democracia liberal. Ciertas proposiciones son a nuestros efectos muy relevantes. Referimos a la escisión entre *lo* político y *la* política sugerida por Castoriadis (1998); a la democracia deliberativa debida a Habermas (1991); a aquellas prácticas propias de la “política extra-institucional” expresadas por los nuevos movimientos sociales que conceptualiza tempranamente Offe (1992), a las formas dialógicas de la democracia que Giddens (1998) asocia a prácticas colectivas que emergen de la reflexividad y la política de vida, a la apelación de Bauman (2001) a un nuevo sujeto político. Estos aportes entre muchos otros han sido procesados y reinterpretados a la luz de la singular problemática de la democracia en nuestro sub-continente, siendo por demás relevantes en este sentido los trabajos de García Linera (2004).

### **El Estado una contingente comunidad política imaginada**

El espacio de nuestras preocupaciones, el Estado Democrático, puede en estos marcos ser entendido como una *comunidad política imaginada*, lo cual comporta intentar comprenderlo como una instancia asociada a la constitución amplia de la economía y de la política (Jessop, s/f), esto es a la extensión de simbolismos y significaciones alternativos que resultan de procesos de carácter instituyente.

El Estado es en este sentido un espacio relacional, que lo sitúa en una compleja interacción con las estructuras y con las prácticas, con los poderes instituidos y con la institución de poderes alternativos. En estos sentidos, la comunidad política imaginada está sujeta indefectiblemente a la contingencia fruto de la emergencia de imaginarios alternativos.

1090

Cabe notar que estamos entendiendo a esta instancia política, como un espacio que es atravesado por su *enraizamiento activo* en la disputa por su propia configuración, en las luchas por su significación imaginaria; una instancia que por todo ello resiste su comprensión con base en causalidades simples, unilaterales, exigiendo un esfuerzo por comprender su sobre-determinación significativa.

### **La crisis del orden político y los sentidos normativos de su transformación**

Si contextualizamos este discurso en su reciente historicidad; el Estado puede ser inscripto en un proceso que encierra las sucesivas crisis de su forma bienestarista -instituido éste de cohesión, certidumbre y seguridad-, seguida de la debacle del imaginario neoliberal, régimen político productor de una fragmentación y exclusión social extendidas<sup>6</sup>.

En el marco de una temprana tesis de Offe (ibídem), sugerimos que dicho período delimita un itinerario de cambios subjetivos e identitarios del que emerge una praxis -los nuevos movimientos sociales-, asociada a experiencias propias de los Mundos/Políticas de Vida, que cuestionan el orden Jerárquico-Racional.

Tal orden puede ser asociado a una perspectiva objetivista de las ciencias sociales que conduce a explicaciones causales sobre la realidad que asumen rasgos deterministas. El dominio de la racionalidad jerárquica tiende en efecto a estructurar las relaciones e instituciones sociales con base en unos principios y reglas que se orientan a constreñir, a delimitar coercitivamente la existencia social, sus identidades, subjetividades y sentidos.

---

6 Algo que radicaliza la sobre-determinación y contingencia económica y política que le es propia. (Giddens, 1998; Beriain, 1996).

La coerción se articula al pensamiento binario -esto o lo otro- que fuera propio de la primera modernidad (Beck, 2000), materializado en una institucionalidad que se expresa en el empleo como signo dominante del trabajo, en la familia patriarcal, en la heterosexualidad, en la escuela como instancia de reproducción cultural, etc. En lo que es entendido como consecuencia nodal de la radicalización de la modernidad, tales formas de dominio son puestas en cuestión en tanto episteme que excluye la creciente reflexividad y autonomía interpretativa, las prácticas alternativas, la diversidad, en fin la lógica polivalente -esto y aquello- que confiere un renovado sentido a los mundos de la vida.<sup>7</sup>

La alteración de lo instituido que estos nuevos marcos interpretativos generan, va dando progresivo lugar a la configuración de imaginarios instituyentes (Castoriadis, *ibídem*), en lo que constituye la generación de campos de fuerzas que transforman cualitativamente el orden de las cosas. Se trata de una dialéctica de entrelazamiento entre lo viejo y lo nuevo, entre la tradición y la transformación, lo cual multiplica las opciones e incrementa la conflictividad.

La exacerbación del conflicto social es así el horizonte previsible. Ello sucede en tanto *lo* político apela en defensa del orden RJ a diversas doxas (la tradición, las creencias religiosas, por casos) que fortalecen su constitución y reproducción como entramado de posiciones sociales y estatales que consagra -de hecho o de derecho- múltiples privilegios.

En síntesis, la (re)institución de la sociedad, representa el enervado proceso por el que imaginarios alternativos disputan por las significaciones sociales, pero también por sus consecuencias materiales. Estamos luego frente a una sociedad que debe auto-producir las condiciones, siempre contingentes, de una vida en común que no puede eludir el disenso.

### El abordaje del proceso instituyente

Hemos realizado el análisis de tales procesos<sup>8</sup>, a partir de lo que denominamos *Mundo Político*, espacio que conjuga en base a la categorización de Castoriadis (*ibídem*) dos modalidades de ejercicio democrático. *Lo* político, esto es aquellos procedimientos propios del sistema liberal de representación político cuyos contenidos vienen dados por su articulación a diversos poderes corporativos; *la* política, conjunto de praxis instituyentes, experimentales y diversas cuyos principios adquieren potencia instituyente mediante la configuración de un “movimiento democrático”<sup>9</sup>.

Entendimos, en la aludida tarea de investigación de la que deriva este ensayo, que la comprensión de las transformaciones estatales y de la vida en democracia; de sus alcances y desafíos, comporta (re)construir el proceso de esta tensión, las prácticas, los simbolismos, las institucionalidades puestos en juego.

La pregunta que guiara dicho trabajo tiene que ver en tales sentidos con “...los modos y alcances por los que *la* política logra interpelar *lo* político instituido y así conmover las formas de representación de intereses propia de la democracia de raíz liberal; con la potencia de esa *otra* racionalidad que emergiendo de las experiencias de los mundos-políticas de vida (MPV)<sup>10</sup> traza alternativas que interpelan el dominio de la racionalidad jerárquica.”

7 Para Castoriadis (1988), la vida es un mundo de significaciones imaginarias, una praxis social puesta en movimiento por las acciones de todos y cada uno de los hombres en la institución imaginaria de la sociedad.

8 La Serna, 2015.

9 Nos situamos al respecto en una perspectiva de síntesis que entiende que las transformaciones, dado un cierto contexto, son protagonizadas por *configuraciones agenciales*, cuyas prácticas se debaten entre renovadas subjetividades y unas estructuras sociales cuyas reglas que constriñen las prácticas individuales y colectivas. Tratamos de situarnos pues a distancia del imperialismo estructural, como del subjetivo (Giddens, 1998), valorando la historicidad de tal relación.

10 La articulación que proponemos entre estos dos conceptos, pretende significar que los Mundos de Vida están asociados a una acción política extra-institucional (Offe, 1992) que se enraíza en las transformaciones subjetivo-identitarias propias de las Políticas de Vida (Giddens, 1998).

El análisis de la tensión entre un orden RJ y aquel de los MPV, requiere dar cuenta de los imaginarios en cuestión, de sus sentidos y relaciones políticas, de su capacidad de interpelar lo instituido (Castoriadis, *Ibíd*em); de las resistencias sociales y aquellas encarnadas en las instituciones; a la vez que de las selectividades estratégicas y semánticas del Estado (Jessop, 2007) y así de las modalidades de articulación del régimen político con el/los imaginario/s instituyente/s.

## La emergencia de *la* política...

### ... en la senda de la Memoria, la Verdad y la Justicia

El cuarto de siglo que corre entre 1976 y 2003 condensa variadas y encontradas significaciones. Quizás la primera impresión que produce repasar tal itinerario, es la de una democracia acosada por el autoritarismo, frágil, débilmente estructurada, jaqueada en su institucionalidad y en sus sucesivos imaginarios.

Es en tal período, que el imaginario estatal que demarcará en relevante medida la actuación del kirchnerismo, se edifica en una dilatada construcción. Tal ideario encuentra su génesis en las luchas de lo que consideramos la expresión paradigmática y quizás primigenia de *la* política en nuestra sociedad, aquella que protagonizan las diversas organizaciones del Movimiento de Derechos Humanos. Estas luchas enuncian de alguna manera el declive de la episteme jerárquico-racional a que hemos aludido, expresando un desplazamiento a dos niveles sólo analíticamente escindibles.

Se trata en efecto, de una transformación subjetivo-identitaria<sup>11</sup> de una amplia franja social acosada por el terrorismo de Estado, cuyas consecuencias directas y brutales no reconocían límite alguno. Las prácticas de resistencia que provocada por tal destrucción, asumen diversas modalidades de acuerdo al contexto político en que se desarrollan, pero su emergencia en el seno mismo de la dictadura promueve el germen de una inflexión en las interpretaciones que para amplias franjas sociales trasuntara el orden cívico-militar en vigencia.

Tal accionar se articula negativamente al orden de facto, en donde la negación comporta un proceso de lucha y disputa relacionado a cierta redistribución de recursos de poder. Es en este sentido que, por sobre la idea de actor, que puede entenderse como aquel que actúa un libreto, entendemos conceptualmente adecuado hablar de agencia, esto es de la capacidad de redefinir la identidad como parte de una política de vida (Giddens, 1998), la cual no es más que la lucha por la producción ampliada de experiencias portadoras de exigencias de emancipación.

Es ello lo que justifica en el caso de nuestra reciente experiencia histórica "...poner la atención en el movimiento de derechos humanos, particularmente en su "núcleo duro": las Abuelas y Madres de Plaza de Mayo, luego HIJOS...", cuya praxis colectiva "... transforma el dolor límite del genocidio en un ejercicio progresivo y ascendente de *la* política (Castoriadis, *Ibíd*em) de la que emerge un "poder de decir y de hacer" (Ricoeur, 2001), una potente *configuración* *agencial*, que tiene base en la construcción de un discurso de resistencia..."

La identidad de Madres y Abuelas, entendida como proceso de narración hermenéutica paralelo a sus praxis (Ricoeur, 2001) constituye una construcción que logra a lo largo de treinta 30 años un amplio reconocimiento al interior de lo que Honneth entiende como las esferas íntima del amor, como la solidaridad de la sociedad civil, como la sanción de derechos que universaliza una tal trayectoria (Tello Navarro, 2011).

---

11 La identidad en su sentido de subjetividad política, va a ser entendida aquí como el conjunto de actos de habla y de hechos materiales (obras) que encuentran su origen en experiencias de reflexividad individual y/o colectiva enlazados contradictoriamente a las normas y reglas dominantes.

En palabras de Ricoeur (Ibídem), puede decirse que lo que este múltiple reconocimiento legitima, es una discursividad que supone "...una visión del mundo nunca éticamente neutra, que induce implícita o explícitamente a una nueva valoración del mundo y del propio lector: en este sentido, el relato pertenece ya al terreno ético en virtud de su pretensión de rectitud ética".

El Movimiento de Derechos Humanos constituye quizás el paradigma de esa expresión de *la política* (Castoriadis, ibídem) que Offe (ibídem) entiende bajo la categoría de nuevos movimientos sociales. Se trata de una subjetividad-identidad enraizada en los sentidos experienciales de los MPV, contenido que se articula a unas prácticas que se desarrollan con sentido estratégico, eso es con plena conciencia de sus contextos y posibilidades de actuación.

Pero en el origen de esta construcción, la consigna Memoria, Verdad y Justicia, sintetiza el imaginario ético-político de madres y abuelas, en tanto genuino programa de acción que dota a sus aspiraciones de los recursos discursivos y materiales que permiten hacer de su movimiento una modalidad ejemplar en la lucha contra la más brutal expresión del orden racional-jerárquico, pero también producir una (re)significación nodal de la política y de su ejercicio.

Es ello lo que nos permite sugerir que tal praxis trasciende en sus consecuencias a sus circunstancias y protagonistas, en tanto deviene una suerte de matriz ética e identitaria, cuyo sentido fluiría al interior de muchas de las experiencias vinculadas a las resistencias y/o a las demandas en el campo de viejos y nuevos derechos, más allá de la dictadura militar.

### **Las positivities de *la política***

1093

Puede pues proponerse que el MDH abre un curso de acción, un horizonte emancipatorio, que con avances y retrocesos se manifiesta a lo largo de dicho período en diversos y concretos hitos.

El Alfonsinismo responde con sus límites a tales aspiraciones. Es parte de ello la conformación de la CONADEP y el juzgamiento a las Juntas Militares, acciones de reconocimiento al Movimiento de Derechos Humanos. Pero también se expresa en una voluntad política anti-burocrática: los proyectos de democratización sindical, de seguro integral de salud, el denominado Congreso Pedagógico, todas iniciativas rechazadas por las respectivas corporaciones que vieron en ello una amenaza a sus poderes.

Un segundo y relevante momento de esta construcción reside en una serie de experiencias que se inscriben en el horizonte ético-político del Movimiento de Derechos Humanos. Se trata de la conformación de la Central de Trabajadores Argentinos, del Movimiento del Trueque, de los movimientos de Empresas Recuperadas, de las Asambleas Barriales. Hay allí un rico yacimiento práctico y discursivo, cuya diversidad está atravesada por comunes aspiraciones de transformación<sup>12/13</sup>.

En el mismo período, es significativa la experiencia de la Carpa Blanca, protesta contra el ajuste de los 90, protagonizada por los sindicatos educativos nucleados en la Central de Trabajadores Argentinos<sup>14</sup>, la cual representa en nuestra interpretación, un momento anticipatorio del arreglo

12 En los primeros tres casos se trata de sucesivas interpelaciones al régimen neoliberal, cuando las críticas consecuencias del mismo sobre las condiciones de vida eran ya inocultables. Las asambleas ciudadanas pretenden dar respuesta a lo que se entendiera en tal contexto como una terminal crisis de representación del sistema de partidos.

13 Ni una menos en su lucha contra el femicidio, los colectivos que en la Provincia de Córdoba impulsan la Marcha de la Gorra contra la violencia institucional, las numerosas asambleas y asociaciones que luchan por los derechos ambientales, representan sin duda parte de este horizonte.

14 La protesta se instala en 1997 y es levantada en 1999 luego de que fueran satisfechas sus demandas. Fue apoyada por un amplio espectro de organizaciones sociales y políticas y marcó el declive del régimen en el poder. La CTA es parte muy de este ciclo de cuestionamiento al neoliberalismo, en tanto se trata de un grupo amplio de sindicatos que se escinden de la CGT disconformes con su pasiva posición frente al menemismo.

político que se construye a partir de 2003, en tanto espacio de enlace, de coordinación, entre las diversas resistencias heredadas de la praxis primigenia de Madres y Abuelas a que hemos referido, y las demandas de intervención y regulación por el Estado propias de fuerzas político partidarias y empresarias de raíz estatista marginadas por el neoliberalismo.

Frente a este conjunto de praxis, se sitúan en abierta y conflictiva tensión, las posiciones que a nivel de las estructuras y de las prácticas generan la dictadura y el neoliberalismo en los campos de la cultura, la economía y la política, como también las ulteriores decisiones adoptadas por la sucesión de gobiernos que sucedieran a la caída del gobierno de la Alianza<sup>15</sup>.

### **La significación contra-cultural del imaginario en institución**

Consecuentemente con lo anterior, hemos interpretado que el régimen político kirchnerista (RPK) emerge, producto de este proceso, enmarcado en torno a tres espacios de significaciones que encierran aspiraciones y/o exigencias diferenciadas. Las provenientes de las experiencias de *la* política, las cuales se materializan en las demandas de reconocimiento ligadas normativamente al abanico de experiencias propio de los mundos/políticas de vida (M/PV). Un segundo marco, viene representado por una expresión cargada de fuerza simbólica y política, cual es la aludida demanda por una (re)edición de un programa de corte intervencionista. En la amalgama de estas demandas diferenciadas se sitúa el germen de renovación de una identidad de *lo* político, la peronista, que tiende a ser interpelada por su contemporaneidad con las aspiraciones de reconocimiento propias de *la* política. Por otro lado, juegan en tal contexto, los imperativos sistémicos originados en los grupos más concentrados del capitalismo financiarizado, asociado a los poderes globales y locales.

El análisis sobre el discurso presidencial, permite observar que la institución de un imaginario deriva en una compleja interacción política por la cual el régimen político kirchnerista se articula de manera diferenciada a tales demandas e imperativos, las cuales demarcan su propio decurso. Ello se materializa en una dialéctica entre *la* política y *lo* político, connotada a la vez por cierta selectividad estatal y por un actuar simbólico y material que se despliega alrededor de cuatro campos semánticos nodales: los derechos humanos, la soberanía, la alteración de *lo* político, la inclusión social.

El análisis de esta semántica, permite observar, junto a la poderosa capacidad de defensa de *lo* político, la *capacidad de hacer y de decir* del RPK, la cual se plasma en un conjunto amplio de políticas estatales orientadas a (re)significar en clave democrática identidades, relaciones sociales e instituciones propias del orden RJ.

Ello es entendido aquí como un programa (des)jerarquizante y por lo tanto contra-cultural que, en el marco de cierta selectividad, enlaza y otorga coherencia discursiva y material al Régimen Kirchnerista, en un actuar que alcanza a ciertos Poderes Explícitos, como a ciertas regiones de las normas y reglas propias del Poder Infraestructural. Pero veamos más de cerca esta proposición.

---

15 Referimos en particular al shock devaluatorio cuyos efectos sobre la economía fueron la caída de los salarios, el incremento abrupto del desempleo, el subempleo y la precarización y la destrucción de la pequeña y mediana empresa orientada al mercado interno. Tales consecuencias, agudizan un proceso que con los mismos rasgos producen las políticas neoliberalismo del gobierno precedente.

## De la (des)jerarquización democratizante al conflicto

El sustantivo sentido (des)jerarquizante de la política estatal adquiere múltiples facetas y puede ser significado como estrategia democratizante que se juega en los más diversos espacios. Ello mismo puede ser revisado en los siguientes pasajes del discurso y el hacer estatal.

. Por un lado, en relación con la institucionalidad y las subjetividades cuyas modalidades jerárquicas son alteradas. Se trata particularmente del matrimonio igualitario, de la sanción de los derechos de género, de la Asignación Universal por Hijo, de las PASO, del denominado voto joven, de la promoción de la economía social y solidaria como espacio alternativo de inserción laboral.

. Otro relevante espacio es aquel de la interpelación de posiciones corporativas, materializada en la reforma al Código de Justicia Militar, la Ley de Tierras, y aquellas obturadas iniciativas tales la Ley de medios de comunicación audiovisual y los proyectos de democratización del poder judicial.

. La política económica y social adquiere así mismo sentido (des)jerarquizante al interpelar al Mercado como eje de la institucionalidad dominante, lo cual se articula a una mayor autonomía del Estado, en un contexto de capitalismo financiero que clausura opciones contrarias a las dominantes estrategias de desposesión<sup>16</sup>.

Ello produce en síntesis un relevante avance en la reconstrucción del Mundo Político que se manifiesta como consecuencia de un accionar estatal que altera esa modalidad jerárquica de entender el orden y las relaciones políticas.

1095

. El discurso presidencial interpela el ejercicio elitista del sistema de representación, al instaurar dispositivos que, desde *lo* político estatal, reconocen y promueven valores, derechos y sujetos propios de *la* política, a *contrario sensu* de su nominación por *lo* político como cuestiones desechables, como lo otro que debe ser expulsado. Esta discursividad tiende a transformar la rutina procedimental representativa, dotando de cierta diversidad y densidad al Mundo Político y así a la democracia.

. Pluralidad comunicativa. El análisis del período hace a su vez ostensible la estrategia que el Estado asume al interior de la tensión entre el Régimen Político, en tanto imaginario en institución, y las “defensas” a que hemos referidos, interpuestas por los poderes vigentes. En el marco de la tensión política que impulsa, el Régimen Político kirchnerista construye una cierta articulación con *la* política, a la vez que interpela o acompaña interpelaciones ciudadanas, dirigidas a diversos espacios y posiciones de *lo* político convencional.

---

16 Referimos a aquellas que ponen en cuestión jerarquías extra-territoriales constituidas al ritmo de la desposesión neoliberal propia de los 90: ciertas estatizaciones (YPF, Aerolíneas Argentinas, los Fondos de Pensión, etc.); el pago total de la deuda con el FMI, a la renegociación autónoma de la deuda global, la firme disputa con los denominados fondos buitres, etc.

Tal modalidad de actuación -que especifica lo que entendemos como una contra-tendencial selectividad del Régimen Político-, se expresa en modos de procesamiento político que suponen diversas formas de interacción comunicativa, en una pragmática por la que el Régimen hace efectiva su capacidad de gobierno. Así la modalidad de interacción toma rasgos *dialógicos* frente a experiencias e iniciativas que proceden de *la* política, asumiendo una modalidad de tintes generativos (Giddens, 1998), en el sentido que crea las condiciones al desarrollo de tales praxis alternativas. Por otro lado será *decisionista*, por ejemplo, en la modificación de normativas del sistema político partidario (*lo* político), mediante iniciativas tendientes a su cambio y fortalecimiento. Finalmente adoptará una modalidad comunicativa francamente *confrontativa*, dentro del mismo marco, frente a las “defensas” ejercidas por los espacios corporativos de *lo* político, en tanto éstas ejercen las virulentas formas de “defensa” a que se alude más arriba.<sup>17</sup>

. Otra consecuencia de esta (des) jerarquización ha consistido en una reconfiguración del sistema de partidos. La tensión entre el sentido instituyente del kirchnerismo y lo instituido, ha generado una (re)estructuración del sistema de partidos. La interpelación ejercida primero desde las diversas expresiones del “movimiento democrático”, luego desde el Estado mismo, ha constituido para las fracciones inscriptas en un ideario neoliberal-conservador una suerte de exterior constitutivo, un impulso a la constitución política de tal identidad, a su inscripción en el sistema de partidos.

Ello constituye una transformación al interior del sistema político, en el que los partidos tradicionales representan en su conformación original una amalgama de expresiones ideológicas, unas pluralidades ideológicamente amorfas que -si bien no han logrado impedir la disputa ideológica- tampoco han contribuido a la misma, instalando muchas veces una suerte de velo de ignorancia respecto a las efectivas orientaciones de las formaciones políticas. Ello obstaculiza uno de las potencialidades fundamentales que, -en el marco de sus fuertes limitaciones- se ha reconocido a la democracia liberal: la del pluralismo político.

En síntesis, el itinerario así interpretado ha politizado jerárquicas subjetividades e institucionalidades propias de aquella cultura dominante que nutre al Poder Infraestructural (Castoriadis, 2008) en nuestra sociedad. Debemos reparar que ello comporta (des)naturalizar ciertas doxas (el esto o lo otro), en particular las que ensalzan el monopolio de científicidades en la interpretación-intervención sobre la realidad -tales la económica y la judicial; o la hegemonía de una moral confesional tradicional-, para promover una mayor atención por aquello que lejos de verdades incontestables, protagonizan experiencias que abonan una democrática diversidad.

Las “defensas” (Castoriadis, *ibídem*), muchas veces virulentas, que buena parte de los poderes de *lo* político convencional ejercen frente a esta interpelación, configuran el *conflictivo contexto del itinerario* de un Régimen Político cuyas políticas se sitúan a contramano de buena parte de las tendencias que son propias del capitalismo hoy dominante a escala global.

---

17 Ha sido entre otros el caso de la “Justicia cautelar”, denominación que refiere a funcionarios de tal poder del Estado cuyas intervenciones han obstruido diversos proyectos de ley (Ley de Medios, Democratización de la Justicia, Recuperación de predios del Estado cedidos a precio vil a la Sociedad Rural, etc.).



## ¿Conclusiones?

La diferenciación entre *la* política y *lo* político, recurso conceptual que está en el centro de la problemática de la jerarquización, evita entender el Mundo Político de manera unilateral, esto es solo como lo éticamente débil, lo sistémico, el disciplinamiento o, por otro lado, como lo fuerte, lo interpelador, lo emancipatorio. No sólo son observables estas distintas prácticas, sino la presencia de alternativas intermedias que dan cuenta de la presencia de una diversidad de situaciones y quizás de opciones.

Tales distinciones no significan la ausencia de espacios de coexistencia al interior del Mundo Político. Cierta interpenetración entre proposiciones encontradas se deduce de considerar que no hay sociedad que subsista bajo el puro desorden, existiendo siempre espacios de entendimiento, algún modo de articulación que establezca cierto balance, siempre inestable por cierto, entre el orden y el desorden, entre el acuerdo y el conflicto, entre el poder de ordenar y el poder de transformar.

De este modo el mundo político -siguiendo a Rinesi (2005)- está cargado de esa ambigüedad que representa "...el movimiento real de aquello que esa palabra sirve para designar", en tanto la episteme de la modernidad radical, diluye las jerarquías propias de los espacios y posiciones convencionales.

La tensión entre la democracia considerada como expresión de *lo* político y aquella que intenta responder a la horizontalidad y diversidad consustanciales a *la* política, ha sido resuelta solo pragmáticamente, no avizorándose que el imaginario instituido por el kirchnerismo albergue aspiraciones de institucionalizar modos de relación entre *la* política y la ciudadanía; entre *la* política y el Estado, desde unas estrategias que deben hacer uso y a la vez superar la idea liberal de representación.

1097

No obstante toda forma de orden comporta -en casos de manera extendida- formas de exclusión generadoras de resistencias. Ello en tanto existirán siempre necesidades ligadas al bienestar y aspiraciones a una acrecentada igualdad; como también aquellos poderes que pretenden congelar o retrotraer la historia. De allí el carácter contingencial de todo régimen político.

A la contingencia, le precede y le sigue el sujeto social y político que la produce. En este sentido, la autonomía es para Castoriadis (ibídem) la cualidad reflexiva del sujeto de la que emergen experiencias y configuraciones normativas que buscan (re)instituir o instituir de nueva cuenta la sociedad y sus instituciones. La sociedad argentina no aparece desprovista de tales sujetos y ello conforma una buena noticia para la democracia.

## Bibliografía

- Beck, Ulrich (2000) *La democracia y sus enemigos* (Buenos Aires: Paidós).
- Beriain, Josetxo (1996); El doble sentido de las consecuencias perversas de la modernidad, en *Las consecuencias perversas de la modernidad* (Anthropos: Barcelona).
- Castoriadis, Cornelius (2008) “Poder, política, autonomía” en *El mundo fragmentado* (La Plata: Terramar). Primera edición en francés: 1988.
- Bauman, Zygmunt (2001) *En busca de la política* (México: FCE). Primera edición en inglés: 1999.
- García Linera, Álvaro (2004) “Propuesta para un debate. Democracia liberal vs. democracia comunitaria”. Disponible en <http://www.voltairenet.org/article122845.html>
- Giddens, Anthony (1998) “Dos teorías de la democratización” en *Más allá de la izquierda y la derecha* (Madrid: Cátedra). Primera edición en inglés: 1994.
- Habermas, Jürgen (1991), “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”. Conferencia pronunciada en el Departament de Filosofia de la Universitat de València (16 octubre 1991) Ediciones Episteme, S.L. Col. Eutopías – Instrumentos de Trabajo, vol. 43 València, 1994.
- Jessop, Bob (2007) “¿Narrando el futuro de la economía nacional y el estado nacional?. Puntos a considerar acerca del replanteo de la regulación y la re-invenición de la gobernancia”, Departament de Sociologia, Universidad de Lancaster, Reino Unido.
- La Serna, Carlos, “La crisis del mundo del trabajo en la Europa contemporánea: entre la política y la economía”, en *Revista Estudios*, Julio-Diciembre de 2012 (Córdoba: Centro de Estudios Avanzados, U. N. de Córdoba).
- Offe, Claus (1992) “Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional”, en *Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales* (Sistema: Madrid).
- Ricoeur, Paul (2001) *Ideología y utopía* (Barcelona: Gedisa).
- Rinesi, Eduardo (2005) *Política y tragedia* (Buenos Aires: Colihue)
- Tello Navarro, Felipe. Las esferas de reconocimiento en la teoría de Axel Honneth, en *Revista de Sociología* N° 26, 2011.

# **El Estado-Nación como comunidad política imaginada: Algunas notas sobre la ingeniería simbólica del proyecto kirchnerista.**

## **Ma. Belén Rolfi**

Lic. en Ciencia Política (UNRC),  
Doctoranda en Administración y Política Pública (IIFAP/UNC),  
Becaria doctoral de CONICET (CIH/UNRC)  
mbrolfi@gmail.com

## **M. Agustina Chaboux**

Lic. en Ciencia Política (UNRC),  
Doctoranda en Administración y Política Pública (IIFAP/UNC),  
Becaria doctoral de CONICET (CIJS/UNC)  
cxagustina@gmail.com

**Eje:** Estado, política y democracia

## **Resumen:**

*Esta ponencia se inscribe en el marco de un proyecto de investigación<sup>1</sup> que tuvo como objetivo indagar acerca de la configuración imaginaria del Estado durante el gobierno de Néstor Kirchner y la primera gestión de Cristina Fernández (2003-2011). Para ello se pretendió avanzar más allá de la dimensión político-funcional del sistema estatal, bajo el supuesto que los procesos socio-políticos concretos no sólo se encuentran anclados en lo real-funcional, sino que se combinan en una densa red de sentidos.*

*A partir de un andamiaje teórico-metodológico que establecerá puntos de confluencia entre la teoría de los imaginarios sociales y categorías puntuales de la antropología política, esta comunicación interpretará acontecimientos clave de lo que se presenta como la ingeniería simbólica del proyecto kirchnerista. En términos generales, se pretende problematizar acerca del modo como el Kirchnerismo, durante el período señalado, (re)construye y narra al Estado Nación en tanto comunidad política imaginada. Ello permitirá conocer las principales significaciones que delinean tal proceso y su relación con la rehabilitación de lo político, en tanto nota distintiva de esta experiencia política.*

## **Puntos de partida**

En el presente trabajo nos proponemos realizar un análisis comprensivo de la (re)construcción de la *comunidad política imaginada* (Anderson, 2011 [1983]) que emprende el kirchnerismo en su intento por rehabilitar lo político. Para ello, exploraremos el magma de sentidos que recorre esta experiencia, poniendo especial énfasis en la producción simbólica del tiempo presente en dos acontecimientos, que tienen lugar durante las primeras gestiones kirchneristas. Para ello, asumimos como punto de partida (y soporte de nuestros argumentos) aquello que nos enseña Castoriadis respecto a que en la institución de la sociedad existe una combinación compleja y particular entre *lo funcional, lo imaginario, lo simbólico y lo racional* (Castoriadis, 2010: 261), que le da cuerpo a un determinado dominio histórico-social.

---

1 “Las transformaciones del Estado Nación. El caso argentino en el período 2001-2011”. Dirección: Carlos La Serna. Co-dirección: Leticia Echavarrí. Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP). Universidad Nacional de Córdoba (UNC). Financiado por la SeCyT de la UNC. Resolución SeCyT N°124/13.

Con espíritu antropológico, Anderson define a la nación como una “comunidad política imaginada, inherentemente limitada y soberana”<sup>2</sup>. Y explica que “se imagina como *comunidad* porque, independientemente de la desigualdad y la explotación que en efecto puedan prevalecer en cada caso, la nación se concibe siempre como un compañerismo profundo, horizontal” (Anderson, 2011 [1983]: 23-25).

Por supuesto que es imposible abordar la construcción de una comunidad política imaginada sin tener en cuenta las relaciones de poder que son co-constitutivas de ese proceso. En tal sentido, es ampliamente reconocido que todo sistema de poder que pretenda sostenerse más allá de la fuerza necesita recurrir a alguna fuente de legitimidad. En las sociedades complejas dicha justificación no puede circunscribirse a criterios estrictamente racionales, y de allí la importancia que reviste, para la legitimación del poder, su dimensión imaginaria. Es el imaginario social el que explica la cohesión societal en tiempos y espacios concretos, puesto que se presenta como una

*estructura simbólica de las sociedades y sus prácticas: como ceremonias, banderas, rituales, cánticos e himnos, distribución de espacios, reliquias, rangos y prestigios (...) manejo de ruidos y silencios, escenas que ponen en relación al hombre con la solemnización de la palabra (...).*

*Su función consiste en operar en el fondo común y universal de los símbolos, seleccionando los más eficaces y apropiados a las circunstancias de cada sociedad para que el poder circule y avance. (Marí, 1988: 73)*

En este sentido, Balandier sostiene que frente a la dramatización del poder y del acontecimiento se halla “siempre presente, gobernando entre bastidores, la ‘teatrocracia’. Es ella la que regula la vida cotidiana de los humanos viviendo en colectividad: el régimen permanente que se impone a la diversidad de los regímenes políticos revocables y sucesivos” (Balandier, 1994: 15)

1100

En lo que refiere a nuestro objeto de indagación, el kirchnerismo irrumpe en la escena política en un momento de crisis orgánica, un contexto signado por la fractura del registro narrativo hegemónico y la fragmentación de las identidades colectivas. En tanto comunidad política imaginada, la nación, con el neoliberalismo, quedó reducida a una multitud atomizada de consumidores y, con la posterior crisis del 2001, terminó por desagregarse en una multitud de sujetos del despojo (Fatała, 2012: 444), incapaces de experimentar un sentido de comunidad. Tomando como señas estos antecedentes que demuestran un proceso sostenido de desafiliación social, la pregunta que surge es ¿cómo (re)construye y narra el Kirchnerismo al Estado Nación como comunidad política imaginada? Este interrogante funcionará, en el presente trabajo, como un nudo problemático articulador de nuestro argumento.

### **Producción simbólica del tiempo: El devenir de la comunidad política imaginada**

Los contornos de la comunidad política imaginada son delineados, entre otras cosas, por lo que Fatała -siguiendo a Angenot- denomina *régimen de temporalidad*, esto es una articulación particular de presente, pasado y futuro, que puede entenderse como un dispositivo central de las luchas simbólicas por imponer un modo (al menos provisoriamente) hegemónico de conocer el mundo (Angenot 1989, en Fatała, 2012: 442). Este régimen no se construye de una vez y para siempre, sino que responde a una producción imaginaria activa y creativa del tiempo, en la que lo funcional y lo simbólico se cruzan, tensionan e implican mutuamente. “Si se concede generalmente que los Estados Nacionales son ‘nuevos’ e ‘históricos’, las naciones a las que dan una expresión política

---

2 “Es *imaginada*, porque aún los miembros de la nación más pequeña no conocerán jamás a la mayoría de sus compatriotas (...) pero en la mente de cada uno vive la imagen de su comunión”. “Se imagina *limitada*, porque incluso la mayor de ellas (...) tiene fronteras finitas, aunque elásticas, más allá de las cuales se encuentran otras naciones”. “Se imagina *soberana*, (...) (porque) las naciones sueñan con ser libres y con serlo directamente en el reinado de Dios. La garantía y el emblema de esta libertad es el Estado soberano” (Anderson, 2011 [1983]: 23-25).

presumen siempre de un pasado inmemorial, y miran un futuro ilimitado, lo que es aún más importante.” (Anderson, 2011 [1983]: 29)

Sin embargo, la gramática hegemónica neoliberal despojó al pasado de todo sentido positivo e identificadorio, para pasar a invocarlo como obsolescencia, como retraso; y hasta como un capítulo a superar u olvidar (las leyes de *obediencia debida* y *punto final* son dos muestras significativas de esta particular forma de contar la historia). Durante los noventa, la temporalidad era construida en torno a una absolutización del presente, una “serie fragmentaria de presentes perpetuos” donde las preguntas acerca de las causas o las consecuencias no encontraban lugar, ya que se presuponía la “irrelevancia del pasado y la *posposición indefinida* del futuro por la rápida sucesión de esos presentes seriales que lo empujaban hacia la nada” (Fatala, 2012: 445).

Los nudos que el pasado, el presente y el futuro dibujaron, dieron cuenta de la producción de un régimen de temporalidad cohesionado en torno a un discurso de inevitabilidad y clausura. En este sentido pretendidamente suturado (el fin de las ideológicas, el fin de la historia, el fin de la revolución) se tornó imposible experimentar un *nosotros*, aunque había un *otro* al que era necesario, casi imprescindible, agrandar. Ese imperativo se tradujo en una tendencia permanente a imitar a los “países del primer mundo”, en una constante exaltación de lo foráneo y, por lo tanto, en una subestimación del ser y del hacer nacional. El Estado-nación, así sintomatizado, comenzó a aparecer como una construcción obsoleta, deficitaria, proteccionista, opresora de la iniciativa privada (Fatala, 2012: 443-444), que era necesario “superar” si lo que se pretendía era quedar del lado de los ganadores de una historia del presente y de un presente sin historia.

El registro discursivo del neoliberalismo estuvo acompañado por una estrategia económica sustentada en la “teoría del derrame” que albergaba la promesa que el crecimiento automáticamente fluiría desde la cima de la pirámide social hacia abajo, sin necesidad de una intervención estatal a favor de una mejor distribución del ingreso. Sin embargo, el discurso devino en decurso, y demostró trágicamente que el crecimiento económico, aún obtenido, no se transforma automáticamente en desarrollo social (Dinatale, 2004: 26).

El consecuente saqueo neoliberal -literal, metafórico, imaginario, pero sobre todo *vivencial*- se convirtió en un drama social que tuvo a los sectores populares y a los sectores medios-empobrecidos como protagonistas de las escenas de agotamiento de un orden sociopolítico cuya crisis calaba cada vez más hondo en la vida cotidiana y hasta en el cuerpo de los excluidos del sistema, a medida que la agudización de la cuestión social y la desarticulación del mundo del trabajo los convertía en expulsados sociales, en verdaderos sujetos del despojo.

En este escenario neoliberal de calles vacías, espacios públicos privatizados, fábricas desmanteladas, partidos políticos desacreditados y un sindicalismo burocratizado aliado de la patronal, se puso en evidencia la arbitrariedad de un sistema político que le daba la espalda a la sociedad y se distanciaba cada vez más de ella. Los piquetes, una práctica históricamente realizada en el interior de las fábricas, se proyectaban ahora en las calles, a medida que el cierre de las industrias, el achicamiento del Estado y el avance de una economía de mercado voraz ponía en juego la propia *seguridad ontológica* (Giddens, 1993) de los sectores despojados. El *Movimiento de Trabajadores Desocupados* (también conocidos como *piqueteros*) y las asambleas populares se convirtieron en actores colectivos que, con sus repertorios de acción defensivos y de resistencia<sup>3</sup>, comenzaron a “representar” las demandas de extensas capas de la sociedad; construyendo nuevos sentidos (como los de autonomía, horizontalidad y democracia directa). Fue así como lo instituyente se opuso a lo instituido, el *sinsentido* al sentido, y lo emergente a lo dominante.

---

3 El Movimiento Piquetero o de Trabajadores Desocupados se presentó desde mediados de la década del noventa y hasta la asunción de Néstor Kirchner, como una alternativa beligerante ante un sistema político en franco deterioro. Como parte de su repertorio de acción, estas agrupaciones instituyeron nuevos modos de organización y expresión colectiva combinando la lucha callejera y la resistencia constante con prácticas que al interior de sus estructuras organizativas se caracterizaban por el asambleísmo, el cooperativismo, la economía social y el ejercicio de formas de democracia participativa sostenidas en la horizontalidad.

Aquella etapa de beligerancia social estuvo dominada por un cinismo y un desencanto generalizados respecto de la política, sentimientos que se hicieron voz a lo largo y ancho del país reclamando “*que se vayan todos*”. Durante este período, los sectores movilizados pusieron en jaque al esquema neoliberal; demostrando que el orden social es siempre contingente, en virtud de la capacidad potencialmente inagotable de la sociedad para alterar reflexivamente lo instituido (La Serna, 2012).

Si bien la protesta popular logró tomar distancia de las instituciones y de las significaciones imaginarias sociales existentes (al menos parcialmente), quitándoles lo esencial de su validez histórica o de su legitimidad, no pudo proceder a la creación de nuevas instituciones que tomarían su lugar, ni supo convertirse en una fuerza política capaz de competir de acuerdo a las reglas de juego de la democracia delegativa<sup>4</sup>. De hecho, entre diciembre de 2001 y abril de 2003 se constató el pasaje de una situación cuasi insurreccional a unas elecciones presidenciales con alta participación ciudadana (Ansaldi, 2003: 26), y fue Néstor Kirchner el candidato electo -tras un particular proceso electoral- para iniciar la fase de recomposición institucional. Si bien el estallido social de 2001 condicionó la gestión de Kirchner, éste no fue parte de aquel potencial instituyente, ni corporizó el sentimiento de una sublevación por abajo (Katz, 2010), aunque sí capitalizó sus reclamos con un discurso que dominó la crisis, articulando la promesa de inclusión social con el mito del Estado reparador y la restitución del lazo representativo (Retamozo, 2011: 260).

Al tiempo que hace pie sobre las ruinas que dejó aquel proceso de movilización y efervescencia social, el flamante presidente inicia una intensa búsqueda de la legitimidad que no había alcanzado a través de las urnas<sup>5</sup>. Desde el primer momento se puede advertir en la narrativa kirchnerista la pretensión de inaugurar un nuevo régimen de temporalidad; asimismo, al recuperar para el Estado el primer plano, se pone de manifiesto su intención de refundar un sentido de comunidad.

*“Formo parte de una generación diezmada, castigada con dolorosas ausencias; me sumé a las luchas políticas creyendo en valores y convicciones a las que no pienso dejar en la puerta de entrada de la Casa Rosada. (...)”*

*Les vengo a proponer que recordemos los sueños de nuestros patriotas fundadores y de nuestros abuelos inmigrantes y pioneros. De nuestra generación, que puso todo y dejó todo, pensando en un país de iguales. Porque yo sé y estoy convencido que en esta simbiosis histórica vamos a encontrar el país que nos merecemos los argentinos. Vengo a proponerles un sueño: quiero una Argentina unida. Quiero una Argentina normal. Quiero que seamos un país serio. Pero además quiero también un país más justo. Anhele que por este camino se levante a la faz de la tierra una nueva y gloriosa Nación. La nuestra.”* (Néstor Kirchner, discurso de asunción, 25/05/2003)

Frente a la desideologización y al pragmatismo que habían impregnado el sentido de lo político durante la década menemista, Kirchner parece decidido a recuperar *la lengua política* (Forster, 2011) al rescatar y resignificar el pasado. Éste último deja de ser concebido como un tiempo obsoleto, para comenzar a formar parte de la causa militante kirchnerista y de la figuración del presente encarnado en su proyecto político. El kirchnerismo se convierte en el heredero de un núcleo de reivindicaciones que parecían haber quedado en el olvido, veladas tras aquel relato del fin de la historia. Ese pasado selectivo, ahora recuperado, se presenta como el germen de las transformaciones futuras. Parafraseando a Georges Balandier (1994), son las luces de escena del pasado y del futuro las que iluminan el presente de la nación.

4 A pesar de haber estremecido al orden social vigente durante el conflicto, las organizaciones sociales no lograron constituirse como una alternativa electoral. En parte, esto podría explicarse, siguiendo a Castoriadis, por su carácter destituyente, por su capacidad de *desinvertir*, sin lograr “la posición/creación no sólo de nuevas instituciones, sino también de un nuevo modo de instituirse y una nueva relación de la sociedad y de los hombres con la institución” (Castoriadis, 2010: 576).

5 Kirchner fue declarado presidente electo frente al retiro de su contrincante, Carlos Menem, en ocasión del llamado a la segunda vuelta electoral. Asumió así con el 22,24% de los votos obtenidos en la primera vuelta. Luego de ello, Kirchner se ocupó, en palabras de Cheresky (2004), de construir un “electorado post-electoral”.

*“Por mandato popular, por comprensión histórica y por decisión política, ésta es la oportunidad de la transformación, del cambio cultural y moral que demanda la hora. Cambio es el nombre del futuro.”* (Néstor Kirchner, discurso de asunción, 25/05/2003)

Desde el inicio, entonces, el Kirchnerismo construye un discurso eficaz, que articula, a veces de manera contradictoria, la promesa de recuperar la sensatez política con la de emprender una transformación social histórica. Néstor Kirchner generó una estrategia discursiva que relacionó al 2001 con el caos (anomia, crisis orgánica), y a su propia gestión con el intento de lograr un país “normal”, de “salir del infierno”. Ubicándose en las antípodas del 2001, Kirchner capitalizó la transformación de sentidos que tuvo lugar durante la crisis, dando cuenta de su gran capacidad para gestionar el conflicto. Este proceso, que podríamos definir como parte de la (re)construcción de una comunidad política imaginada, incluye el abandono deliberado de la anterior retórica fundada en la globalización incondicional (Bonetto y Martínez, 2012: 12).

Se apela ahora, por el contrario, al reforzamiento de los procesos de regionalización y a la recuperación de un imaginario latinoamericanista. De esta manera la narrativa kirchnerista da cuenta de la construcción de autonomía gubernamental y de capacidad decisional frente a los poderes fácticos, la recuperación de la soberanía económica en contraposición con la dramática subordinación que los gobiernos neoliberales mostraron frente a los mandatos de los organismos multilaterales, la reivindicación de una cierta autonomía de la política con respecto de la economía en el marco del *default* y la opción por una política económica heterodoxa.

*“Toda la región sabe, y va a recordar la etapa que tuvo su culminación en la década del ‘90 pero que se profundizó allá por los años ‘70, ‘76, en el caso de nuestro país, que hay organismos internacionales que evidentemente más que unir han consolidado la explotación y la desunión de nuestros pueblos. (...) uno de ellos fue el Fondo Monetario Internacional, que como organismo que representa los intereses globales que dice representar y defender nuestras economías, nos causó un profundo daño y trajo políticas neoliberales que fueron tremendas y contaron con la complicidad de las dirigencias locales. Pero estos organismos están allí y todavía nos están diciendo palabras rectoras (...)*

*Nosotros queremos recuperar la visión de Bolívar, de San Martín, de Artigas, de O’Higgins, de muchísimos líderes más (...) para que definitivamente la complementación y no la competencia sea la tarea que todos llevemos adelante. Debemos dar ese ejemplo los que tenemos las mayores responsabilidades (...) para que definitivamente la gente crea que somos capaces de construir, con mucha fortaleza, este espacio de América del Sur, para que tengamos voz ante la Comunidad Económica Europea, Asia, África; y también para que definitivamente ese gran país del norte, que nos mira hace muchísimo tiempo con la nuca, entienda que cuando converse con América Latina lo tendrá que hacer con el respeto de igualdad que corresponde y que nos merecemos los integrantes de esta región.”* (Néstor Kirchner, discurso de apertura de las XII Cumbre de la Red de Mercociudades, 29/11/2006)

En poco tiempo el gobierno de Néstor Kirchner reintrodujo a la política en *lo político*<sup>6</sup> -de acuerdo con las distinciones conceptuales que forman parte del extenso corpus categorial de Cornelius Castoriadis- como un modo de construir legitimidad de ejercicio. A través de sus discursos y prácticas, restituye el lugar de *lo político* como espacio de toma de decisiones, y reconfigura el contexto

6 A lo largo de su obra, Castoriadis propone una distinción entre ambos términos-conceptos. Ante el uso indiferenciado de estas categorías, el autor greco-francés introduce la siguiente discriminación analítica: *Lo político* quedaría reservado a aquellas decisiones emanadas del poder explícito, entendido éste último como la instancia capaz de emitir imperativos sancionables y al menos en parte conscientes o reflexionados. Tal poder se encuentra presente en todas las sociedades, y en las nuestras, en particular, se encarna en las instituciones del Estado, cuyo objetivo es restablecer el orden, asegurar la vida y la operación de la sociedad hacia y contra lo que en acto o en potencia la ponga en peligro. *La política*, en cambio, refiere a aquella actividad lúcida y reflexiva orientada al análisis crítico de la institución dada de la sociedad. La misma es puesta en duda como tal y en sus diferentes aspectos y dimensiones. La política es, entonces, proyecto de autonomía: actividad colectiva reflexionada y lúcida tendiendo a la institución global de la sociedad como tal (Castoriadis, 2008; 2010).

de acción de la política, al recuperar una serie de demandas arrojadas en el 2001 al espacio público por los movimientos sociales. Es en este momento del gobierno kirchnerista que se activan una serie de estrategias orientadas a garantizar la gobernabilidad, recuperar la investidura presidencial y encarar reformas institucionales; preparando un escenario político propicio para lo que se presentó como un proyecto transformador.

Este repertorio de acciones incluyó un amplio conjunto de prácticas vinculadas a la gestión, administración y gobierno de la Nación, procesos siempre anclados en lo *real-funcional*, en la correspondencia entre medios y fines. Sin embargo, todo ello guarda una determinada orientación e intencionalidad que no puede pensarse por fuera de una densa red simbólica, trazada, en este caso, por la propia experiencia kirchnerista.

En su forma de gobernar y en su estilo de gestión, el kirchnerismo presenta con un tono épico decisiones que en el fondo no dejan de ser reformistas, y hasta se obstina en revestir algunos *gestos* de gobierno como auténticas *gestas* (Natanson, *Página 12*: 19/09/2010<sup>7</sup>). Si, tal como lo entiende Balandier (1994: 23), los grandes procesos políticos, en su desarrollo y en la presentación que de ellos se hace, llevan a la escenificación y dramatización del poder a su máximo nivel de intensidad, el análisis de los festejos del Bicentenario y de las repercusiones del fallecimiento de Néstor Kirchner nos permitirá caracterizar el proceso de la reconstrucción de la comunidad política imaginada, y la producción simbólica del tiempo: tanto en uno como en otro acontecimiento se puede reconocer una particular forma de asumir la historia y de dirimir la manera correcta de escribirla.

### **La ingeniería simbólica kirchnerista: Sobre su épica refundadora**

Dos acontecimientos cargan de sentido a la comunidad política imaginada, dos episodios que invitan a reflexionar y a realizar balances sobre la historia nacional y nuestro pasado reciente: nos referimos a los actos conmemorativos por el Bicentenario de la República y al fallecimiento de Néstor Kirchner. Ambos están conectados, además, con una particular forma de producir y significar la temporalidad, en la que se entrecruzan el pasado y el presente para imaginar escenarios futuros.

1104

*Toda sociedad pareciera ‘instalarse’ en el presente a partir de una cierta memoria, y por tanto de ciertas interpretaciones contenidas en los pasados imaginarios. Este legado, así reflexionado contribuye a comprender las situaciones del presente, a procesar sus enigmas, a dar sentido a lo vigente.* (La Serna, 2015)

En el contexto de la ingeniería simbólica kirchnerista, se evoca en el presente a una memoria colectiva, a un pasado atravesado por la construcción inacabada de la patria grande y a un porvenir que apela a la comunión, poniendo en marcha aquel *magma de significaciones imaginarias*<sup>8</sup> que opera como un factor clave en el abordaje del Estado en tanto comunidad política imaginada.

7 “Las dos juventudes del kirchnerismo”. Artículo disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-153402-2010-09-19.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-153402-2010-09-19.html)

8 Un magma es aquello de lo cual se puede extraer (o, en el cual se puede construir) organizaciones conjuntistas en cantidad indefinida, pero que jamás puede ser reconstruido (idealmente) por composición conjuntista (finita ni infinita) de esas organizaciones (Castoriadis, 2010: 534). La lógica de los magmas está orientada a pensar de una manera distinta la antinomia y la solidaridad entre lo racional y lo no racional; está dirigida hacia los medios que permiten pensar de una manera no excluyente, superando así los binarismos clásicos. Nunca se puede reconstruir el todo del magma, siempre queda algo que se escapa al conjunto, de allí que el todo no sea la suma de sus partes; se trataría mejor de un todo al lado de sus partes (Agudelo, 2011: 12). Hemos de pensar el mundo de las significaciones sociales no como un doble irreal de un mundo real sino como posición primera, inaugurable, irreductible, de lo histórico social y de lo imaginario social tal como se manifiesta en cada oportunidad en una sociedad dada; posición que se presentifica y se figura en y por la institución, como institución del mundo y de la sociedad misma (Castoriadis, 2010: 569 - 570). Todo este proceso es abierto y provisorio ya que lo magmático permite pensar la creación como posición de nuevas formas. Estas nuevas formas no son inmutables; ellas son sentidas y construyen unos sentidos nuevos (Agudelo, 2011: 12).



Durante la celebración del Bicentenario, que tuvo lugar entre el 21 y el 25 de mayo de 2010, se reivindicó un conjunto de gestas populares a partir de una historiografía revisionista y latinoamericanista; un universo de sentidos que se condensan finalmente en la figura de Néstor y Cristina. La fiesta de los 200 años de la Patria propuso un particular balance histórico del festejo del Centenario, al que recreó como exclusivo, elitista, reservado a los sectores oligárquicos de una Argentina que crecía y se imponía como el “granero del mundo”, mientras el pueblo vivía en la mayor de las desigualdades y la pobreza. El del Bicentenario se presentó, por el contrario, como un festejo masivo que le pertenecía al pueblo, cargado de emotividad y que persiguió la identificación y el reconocimiento de los ciudadanos como parte de un proyecto común que los reunía. Si, tal como lo entiende Natanson, el kirchnerismo se ha caracterizado por recrear grandes escenas nacionales, populares y gratuitas (Natanson, *Página 12*: 7/12/2014<sup>9</sup>), la del Bicentenario se convirtió en una movilización festiva que colocó a la nación toda en situación ceremonial. Así, durante un día, una sociedad imaginaria y conforme a la ideología dominante se mostró viva y a la vista (Balandier, 1994 [1992]: 21).

[ahora] me toca vivir el Bicentenario. No están ni mi abuelo ni mi padre, pero está Matías, mi nieto. (...) Estoy seguro de que alguna vez me pedirá que le recuerde estos festejos, aquellas cosas de estos festejos que a él inevitablemente se le habrán escapado. Fue una fiesta para todos, le voy a decir, sin excluidos. (...) Porque habíamos dejado de mirar a Europa para comenzar a ver a Latinoamérica, o porque por fin empezaban a ser oídos los reclamos de los pueblos originarios<sup>10</sup>, o porque ahora todos tenemos derecho a una jubilación digna, o porque se ha establecido la Asignación Universal por Hijo, o porque existe una Ley de Radiodifusión que permite oír todas las voces, todas, o porque los asesinos de la última dictadura están siendo juzgados y condenados, sin indultos posibles, o porque Néstor Kirchner ordenó descolgar el vergonzante retrato de Videla, y Cristina Fernández de Kirchner honró una de las salas de la Casa Rosada con los retratos de los héroes y mártires que lucharon por la liberación de Latinoamérica, incluyendo a Allende y al Che. (Battista, *Página 12*: 26/05/2010<sup>11</sup>)

1105

En cuanto al segundo acontecimiento, la muerte del ex presidente, se fue construyendo, a su alrededor, un magma de significaciones sostenido especialmente por la militancia juvenil<sup>12</sup>.

*“Sorprendido observé su asunción, donde se refería a la generación diezmada a la que pertenecía y proponía al cambio como el nombre del futuro. Ruptura con lo anterior y un*

9 “Intratables, signo de los tiempos”. Artículo disponible en [www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-261435-2014-12-07.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-261435-2014-12-07.html)

10 Esta descripción deliberadamente omite “las consecuencias de la implementación de modelos productivos ligados al agro-negocio, mega-emprendimientos turísticos y minería a cielo abierto, entre otros, que exigen el acaparamiento de tierras. Estas problemáticas adoptan dimensiones más dramáticas si hacemos referencia a las organizaciones y pueblos indígenas (como la comunidad Qom en la provincia de Formosa), que han protagonizado en años recientes una sostenida resistencia a los desalojos y han sufrido diferentes formas de criminalización y represión, incluyendo el asesinato” (Svampa, 2011: 30).

11 Vicente Battista es escritor, integrante del grupo de intelectuales identificados con la política kirchnerista, nucleados en el espacio “Carta Abierta”. La cita fue tomada del artículo titulado “Bicentenario”, disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/especiales/subnotas/146387-47027-2010-05-26.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/especiales/subnotas/146387-47027-2010-05-26.html)

12 Durante la gestión de Cristina Fernández cobra densidad lo que se había iniciado en el anterior gobierno de Néstor Kirchner, quien ya en 2007 había habilitado un espacio para los jóvenes advirtiendo que “cuando la juventud se pone en marcha, el cambio es inevitable”. La construcción de la juventud como *causa militante* (Vázquez, 2012) aparece con fuerza ahora en el discurso de la presidenta, quien comienza a interpelarla y a promover no sólo su adhesión al gobierno sino también su movilización política. Acompañadas por un repertorio de acciones y sentidos oficiales que evocan a la militancia de los setenta, surgen y se consolidan agrupaciones de jóvenes en estrecha relación con el Kirchnerismo y líneas político-ideológicas afines (La Cámpora, Kolina, La Jauretche, JP Descamisados... y la lista continúa). Claro que además de esta nueva generación de movimientos, el Kirchnerismo sigue conservando y alimentando el vínculo que construyó durante el gobierno de Néstor con las expresiones políticas, sociales y sindicales que se forjaron en la resistencia al saqueo neoliberal.

*nuevo comienzo luego de la derrota iniciada el 24 de marzo de 1976. Madres de Plaza de Mayo, memoria, verdad y justicia, recuperación del Estado como actor central en la planificación y regulación de la economía, y el fantasma de la justicia social surcando los techos de los sectores dominantes fueron la marca de estos años.” (Testimonio de un joven militante kirchnerista<sup>13</sup>)*

Su desaparición física representó un punto de inflexión que vino a reafirmar al Kirchnerismo en un sentido épico. Ahora el propio proyecto político, y su consecuente proceso refundacional, se encarnan en la figura misma de “Néstor”, convertido en mito y legado.

*Antes de Kirchner había una sociedad que descreía de la política y de la democracia. Kirchner recuperó los valores de la política como herramienta de cambio y apuntaló así las instituciones. (...) Kirchner [aparece] como el nombre de una reparación, como el santo y seña de un giro que habilitó la restitución de derechos y de memoria, pero también como el nombre de una refundación de la política, sacándola del vaciamiento y la desolación de los '90. (Forster, 2011)*

En este momento, es posible constatar la puesta en escena de una narración identitaria, arraigada en la idea de culminación de sueños fundacionales y generacionales (Dagatti, 2013); un proyecto político que, conjuntamente con la concreción de objetivos instrumentales, plantea la necesidad de avanzar en una gesta histórica: *construir la patria*, proyecto que había quedado incompleto a lo largo de la historia nacional (Patrouilleau, 2010). Aferrándose a una emotividad impregnada fundamentalmente por la idea de *felicidad*, el Kirchnerismo emprende una reconstrucción simbólica de las nociones de patria y de nación a través de la recuperación de la fe y de la alegría. “*Néstor nos devolvió la patria*”, aseguraba Hebe Pastor de Bonafini, en enero del 2012.

En esta particular y selectiva forma de contar la historia, los jóvenes son convocados a darle continuidad con sentido de superación al proyecto kirchnerista. Invocando un trasvasamiento generacional, la juventud militante es llamada a empoderarse, a custodiar la continuidad del proyecto y a defender los logros alcanzados. En este llamado puede advertirse la verticalidad de la construcción política -característica del peronismo tradicional que exagera la conducción y el liderazgo personal-, al tiempo que pone de manifiesto la particular manera en la que la última parte del gobierno de Néstor Kirchner, pero sobre todo el de Cristina Fernández, ha producido la temporalidad y el rol que la militancia juvenil ha asumido en tanto representante de un nuevo tiempo histórico. Condensando los sueños y las aspiraciones de los jóvenes de los setenta, los militantes de la actualidad se presentan como los “soldados de Cristina”, reivindicando la simbología del peronismo clásico.

1106

En una arena discursiva en la que el sentido válido está siempre en disputa, el Kirchnerismo logra instalar como legítima su propia narración sobre el Estado y sus recientes transformaciones. Según el marco de significaciones referenciales de este proyecto político, antes de la irrupción de Néstor en la escena pública el imaginario social alterativo había sido clausurado, era indecible, impensable. Kirchner, con su espíritu instituyente, lo (re)habilita, le confiere entidad al recuperar la *lengua política* (Forster, 2011). Frente a aquel relato sobre el “fin de la historia”, Kirchner viene a recordar el carácter contingente del orden social, recuperando lo que Castoriadis llama “imaginación política”. A través de su *ethos* militante se evidencia que

*(...) nada está escrito de una vez y para siempre y que en ocasiones, que suelen ser inesperadas, surge lo que viene a inaugurar otro tiempo de la historia. Kirchner, su nombre, constituye esa reparación y esa inauguración de lo que parecía saldado en nuestro país al ofrecernos la oportunidad de rehacer viejas tradiciones bajo las demandas de lo nuevo de la época. (Forster, 2011)*

13 Federico Conditi, militante de *La Scalabrini*: “Recuperamos nuestra identidad”. Extraído de “Los que toman la posta”. En Diario *Página 12*, 27/10/2013. Artículo disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-232237-2013-10-27.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/el-pais/1-232237-2013-10-27.html)

A partir del análisis de estos dos episodios es posible advertir cómo el Kirchnerismo ha hecho un uso intensivo y estratégico del poder simbólico, lo que le ha permitido monopolizar la palabra legítima, y con ello ordenar, a su vez, el monopolio de la significación válida (Castoriadis, 2008). Esta versatilidad en el uso del poder simbólico le permitió proyectar un *ethos* comunitario en consolidación, construyendo un “espíritu de Estado”. Como consecuencia, este proyecto político exige, para su análisis, una noción compleja sobre el Estado y sobre la comunidad. Lo primero, para trascender su difundida concepción de poder explícito; y lo segundo, para despojar a la comunidad de contornos esencialistas, puesto que en el registro narrativo oficial aparece como depositaria de la expansión de derechos, los liderazgos fuertes y la soberanía popular (De Gori, 2011).

Esta construcción de la comunidad incluye también el trazado de sus límites, lo que permite ubicar sus puntos adversariales. En la identificación de las relaciones de alteridad subyace un tono binario y dicotómico que pone a los sectores de poder concentrado y a sus aliados internacionales como sus principales antagonistas. Aquello que podría ser interpretado como un principio reductor de la complejidad del conflicto, en la lógica kirchnerista termina funcionando como una estructura de inteligibilidad de la realidad política (Svampa, 2011), que prefigura una institucionalidad capaz de construir diques de contención frente a cualquier iniciativa que no se inscriba dentro de los márgenes de su propio imaginario. Al mismo tiempo, el discurso y el decurso kirchnerista articula *comunidad republicana* con *comunidad plebeya*, momentos de institucionalidad y momentos populistas (De Gori, 2011), una actitud irreverente que oscila entre los límites y el desborde<sup>14</sup>.

La comunidad que imagina el Kirchnerismo es siempre potencia, una fuga hacia adelante, es en definitiva -y en términos de Castoriadis- *empuje*: “Gracias al *empuje* en el pasado/presente de la sociedad habita un porvenir que está siempre por hacer. Este empuje es el que da sentido al enigma más grande de todos: eso que todavía no es pero será; otorgando a los vivos el medio de participar en la constitución o la preservación de un mundo que prolongará el sentido establecido” (Castoriadis, 2008). La trama y los contornos del orden semiótico kirchnerista están fuertemente arraigados en la idea del empuje; prueba de ello son algunos de sus slogans: *vamos por más, elegir seguir haciendo, profundizar el modelo, con la fuerza de los jóvenes, ni un paso atrás...*

Esta intencionalidad o empuje se inscriben en una incertidumbre sobre el porvenir, sentimiento ineludible en el marco de una sociedad de riesgos manufacturados (Giddens, 2000; Beck, 2002). Para contrarrestar esta condición propia de la modernidad, el Kirchnerismo construye su propio horizonte ético; pretendiendo imprimirle determinada direccionalidad al proceso que encabeza. En este sentido, Cristina Fernández, en su discurso de reasunción, sentenció que “*mientras haya un solo pobre en la Argentina no estará completo nuestro proyecto nacional, popular y democrático*” (2011).

La mención al pasado se reactualiza en un presente que es capaz de configurar una densa trama de sentidos sobre la historia nacional.

14 Ante un escenario en el que las marchas y los cortes de calles se han convertido en los principales repertorios de la protesta popular, y son una de las marcas distintivas del paisaje de las grandes urbes argentinas, la presidenta sentenció: “...vamos a tener que sacar una normativa relativa a la convivencia ciudadana, porque no puede ser que diez personas te corten una calle por más razones atendibles que tengan” (Discurso de apertura de sesiones de la legislatura, marzo de 2015). Este tipo de expresiones conviven con otras como la que puede leerse en la página oficial de Facebook de la mandataria argentina: “*Qué tipo! Bajando cuadros, entrando en la ESMA, el ALCA, el FMI, la deuda externa, el trabajo, el salario, los convenios colectivos, los Derecho Humanos.*” (Cristina Fernández sobre Néstor, abril 2013). Claudio Katz al referirse al “progresismo K” escribe “Es cierto que Néstor Kirchner lideró UNASUR favoreciendo el proyecto latinoamericanista. Pero en esa asociación se alineó con Lula en un bloque conservador, para bloquear la radicalización del proceso venezolano y boliviano. Kirchner mantuvo un discurso de confrontación con el FMI, pero tocó la campanita en Wall Street, mejoró la relación con Estados Unidos (cuestionando a Irán) y envió tropas a Haití. Una anécdota muy verosímil cuenta que le pidió a Chávez que “se dejara de joder con el socialismo” (Katz, 2010).

“Del oscuro rincón del olvido histórico, volvieron a resurgir los patriotas de la revolución de Mayo, las montoneras federales, Scalabrini Ortiz, Jauretche, Felipe Vallese, Dardo Cabo, Rodolfo Walsh, y los 30 mil desaparecidos que se hicieron carne en las políticas llevadas adelante”. (Testimonio de un joven militante kirchnerista)<sup>15</sup>

El Kirchnerismo ha construido una red de significaciones imaginarias ancladas en la idea de reparación; ha configurado, en clave de restitución, una “ética de la historia que no permite pasos atrás”<sup>16</sup>. En palabras de Forster (2011), la llegada de Kirchner en el 2003 significó un giro histórico, una “metáfora de una manera de concebir la política y de imaginar los caminos de la reparación de una sociedad fragmentada y profundamente dañada por décadas de degradación y de concentración en pocas manos del poder económico”. Frente a esa sociedad desintegrada y dual, compuesta por una minoría de incluidos y una gran mayoría de excluidos, el Kirchnerismo construye una comunidad posible, que no es pero va a ser...

## Conclusiones

En este trabajo hemos intentado reflexionar sobre el proyecto kirchnerista poniendo especial atención en la configuración imaginaria del Estado. Como es sabido, en las últimas décadas la cuestión estatal ha resurgido como concepto y como praxis, no sólo en Argentina sino en buena parte de *nuestamérica*. En el caso de nuestro país, el proceso fue antecedido por una profunda crisis que estalló en 2001 e impregnó de sentidos a las sucesivas (re)construcciones que emprendió el kirchnerismo, entre ellas la de la comunidad política imaginada. Esta empresa, no puede ser comprendida si no se analiza la particular recomposición institucional que tuvo lugar en este período y, con ella, la polémica reintroducción de *la política en lo político*.

Luego de que aquella explosión institucional, económica y sociocultural, los lanzara a una arena pública dominada por la conflictividad social, Néstor primero y Cristina después, desplegando gran productividad y racionalidad políticas, logran revertir las consecuencias más urgentes de ese profundo proceso de crisis de sentidos. Con la intención de dimensionar su caos y destacar, a la vez, la profundidad de los cambios en curso, la gramática oficial remite recursivamente a estos acontecimientos del 2001: las ideas de *recomponer, refundar, restituir, recuperar* siempre están presentes en la palabra presidencial. La reiterada apelación a la crisis es un dato importante para nuestro análisis, ya que en la ingeniería simbólica del Kirchnerismo la crisis opera como un contra-punto, que le permite enhebrar un pasado reciente superado pero siempre revisitado para ponderar los logros del presente y las proyecciones futuras. Es el punto de inflexión a partir del cual se narra e imagina en tanto proyecto político.

Podría decirse, entonces, que el kirchnerismo explota los múltiples sentidos de la política. Recubre y matiza a la dimensión racional-jerárquica (Offe, 1992) de la praxis estatal, con un haz de emocionalidad, donde se ve más claramente anclada la teatralización y la escenificación de la política de la que nos habla Balandier.

Introduciendo las lógicas de *la política en lo político* (en el sentido de Castoriadis), el gobierno despoja a los espacios tradicionalmente asociados con la representación y la institucionalidad, de la solemnidad que sobre ellos recaía. En otros términos, a través de la escenificación del poder, las fronteras entre los espacios de la participación y los espacios de la representación se hacen cada vez más permeables, se desacraliza lo político. Es cierto que durante el menemismo también asisti-

15 Federico Conditi, militante de *La Scalabrini*: “Recuperamos nuestra identidad”. Extraído de “Los que toman la posta”. En Diario *Página 12*, 27/10/2013. Disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-232237-2013-10-27.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-232237-2013-10-27.html)

16 Extraído de “El país de los sentidos que se bifurcan”, en Revista *Crisis*, n° 7, octubre - noviembre 2011. Disponible en: [www.revistacrisis.com.ar/El-pais-de-los-sentidos-que-se,50.html](http://www.revistacrisis.com.ar/El-pais-de-los-sentidos-que-se,50.html)

mos a una desacralización de la política; pero en otro sentido: en un contexto de desideologización de la acción estatal, la política se vació de contenido y de valor transformador. En contraposición, y a partir de una recuperación del *ethos* militante, la “liturgia kirchnerista” penetra en el territorio, en las instituciones, en el funcionariado público; y le imprime otra textura a la dinámica política.

En el kirchnerismo se reivindica el componente técnico de la administración de la cosa pública, sin dejar de tramitar la afectividad, la mística. De este modo, las dependencias públicas se gestionan, pero también se militan. La construcción política y la emocionalidad aparecen como dos momentos que se implican, esto no está desprovisto de conflictos, puesto que, en ocasiones, la identificación entre el Estado, el partido, el líder, y las bases suelen poner en riesgo los principios de la democracia procedimental, lo que algunos sectores de la oposición política y mediática tildan de autoritarismo.

Al momento de escribir estas líneas, el escenario político del país se ve conmovido por el proceso electoral de las Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias. Entre tanta incertidumbre, una certeza delinea nuestro horizonte: aunque se pretende firmemente que el proyecto continúe más allá de la figura de sus principales mentores, el kirchnerismo está cerrando una etapa.

*“no se trata de irse o de quedarse, quiero que lo entiendan, este es un proyecto colectivo, no puede depender de una sola persona, depende de ustedes para que sea ejecutado, profundizado y llevado adelante”.* (Cristina Fernández, discurso pronunciado durante las celebraciones del 25 de mayo de 2015)

En los discursos más recientes de Cristina Fernández, abundan los balances sobre las conquistas alcanzadas y los logros obtenidos en sus gestiones y la de Néstor, pero también se vislumbra la convicción de haber escrito un capítulo trascendente en el devenir de nuestro país, y con ello el deseo de “no dejarse difuminar por el olvido y de crear las condiciones de sus propias conmemoraciones futuras” (Balandier, 1994: 24).

1109

*Entre las ilusiones que el poder produce se halla, en el centro mismo, la que goza de la capacidad de resistir los asaltos del tiempo. Porque alberga la pretensión de ser considerado tan inevitable como los imperativos naturales y como factor de continuidad, a la evidencia del paso de las generaciones y de la muerte de los hombres -sus súbditos- le opone las pruebas de su perduración.* (Balandier, 1994: 24)

El Kirchnerismo, al tiempo que delinea su propio proyecto, define una forma particular y selectiva de contar el pasado, y, al hacerlo, auto-posiciona en la historia y reclama para sí el derecho a trascender, a perdurar.

El futuro del kirchnerismo tal como lo conocemos es parte de la historia que aún no ha sido escrita. Transitar la historia del presente supone, ciertamente, un enorme esfuerzo analítico, puesto que se trata de escenarios complejos y actuales que interpelan y desafían cualquier estrategia investigativa; es por ello que este capítulo tampoco parte de certezas sino de múltiples interrogantes orientados tanto a nutrir de densidad teórica a la reflexión, como a trazar un posible camino hacia la comprensión de las experiencias políticas en curso.

## Bibliografía

- Agudelo, P. (2011): “(Des)hilvanar el sentido/los juegos de Penélope. Una revisión del concepto imaginario y sus implicaciones sociales”. En *Revista Uni-Pluri/Versidad*. Vol. 11 N° 3. Medellín, Colombia: Facultad de Educación. Universidad de Antioquia.
- Anderson, B. (2011 [1983]): *Comunidades imaginadas. Reflexiones sobre el origen y la difusión del Nacionalismo*. México: FCE.
- Ansaldi, W. (2003): “El Faro del fin del Mundo. La crisis de 2001 o cómo navegar entre el riesgo y la seguridad”. Disponible en: [www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal/art/faro\\_del\\_fin\\_del\\_mundo.pdf](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/udishal/art/faro_del_fin_del_mundo.pdf) (Último acceso: 08/07/14).
- Balandier, G. (1994): *El poder en escenas. De la representación del poder, al poder de la representación*. España: Ediciones Paidós.
- Beck, U. (2002 [1999]): *La sociedad del riesgo global*. España: Siglo XXI Editores.
- Bonetto, M. S. y Martínez, F. (2012): “Prólogo”. En Bonetto, M. S. y Martínez, F. (Comp.) *Política y desborde. Más allá de una democracia liberal*. Villa María, Córdoba: Eduvim.
- Castoriadis, C. (2010 [1989]): *La institución imaginaria de la sociedad*. Buenos Aires: Tusquets Editores.
- Cheresky, I. (2004): “Argentina: cambio de rumbo y recomposición política”. En *Revista Nueva Sociedad*, n° 193 (pp. 4-16). Buenos Aires, Argentina: Fundación Friedrich Ebert.
- Dagatti, M. (2013): “La refundación kirchnerista. Capitalismo, democracia y nación en el discurso de Néstor Kirchner”. En Grigera, J. (Comp.) *Argentina después de la convertibilidad (2002-2011)*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- De Gori, E. (2011): “Comunidad y corazón”. En *Diario Página 12*, 31 de octubre de 2011. Disponible en: [www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/180164-56370-2011-10-31.html](http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/subnotas/180164-56370-2011-10-31.html) (Último acceso: 08/07/14).
- Dinatale, Martín (2004), “El festival de la pobreza. El uso político de los planes sociales en la Argentina”, La Crujía Ediciones.
- Fatala, N. (2012): “De los usos y desventajas del pasado. El retorno de la historia en el discurso social argentino (2001-2003)”. En *Proceedings of the 10th World Congress of the International Association for Semiotic Studies (IASS/AIS)*. (Pp. 441-452). España: Universidade da Coruña.
- Forster, R. (2011): “Aquellos días de octubre”. En Suplemento Especial A un año de la muerte de Néstor Kirchner, *Diario Página 12*, 27/10/2011.
- Giddens, A. (1993 [1967]): *Las nuevas reglas del método sociológico*. 1era reimpresión en castellano. Buenos Aires: Ed. Amorrortu/editores.
- Giddens, A. (2000): *Un mundo desbocado: Los efectos de la globalización en nuestras vidas*. España: Taurus.
- Giddens, A. (2011 [1984]): *La constitución de la sociedad: bases para la teoría de la estruc-*

turación. 2da Ed. en castellano. Buenos Aires-Madrid: Amorrortu/editores.

- Katz, (2010): “Certezas e incógnitas de la política argentina”. En *Revista Herramienta*. Argentina: Ediciones Herramienta.
- La Serna, C. (2012): “La crisis del mundo del trabajo en la Europa contemporánea: Entre la política y la economía”. En *Revista Estudios*, n° 28 (pp. 33-51). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- La Serna, C. (2015): “La transformación del Estado Nación. El caso argentino en el período 2001-2011”. En La Serna, C. (Comp.): *Los imaginarios estatales bajo la experiencia kirchnerista*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.
- Marí, E. (1988): “El poder y el imaginario social”. En *Revista La Ciudad Futura*. N° 11. Disponible en [onedrive.live.com/download?resid=6B3FFD1B7782C12!2377](https://onedrive.live.com/download?resid=6B3FFD1B7782C12!2377) (Último acceso: 11/08/2015).
- Offe, C. (1992): “Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional”. En *Partidos políticos y Nuevos Movimientos Sociales*. Madrid: Sistema.
- Patrouilleau, M. (2010): “Discurso y narración en las dinámicas de constitución identitaria. La experiencia kirchnerista en Argentina”. En *Revista CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política*, año 6, n° 11 (pp. 37-58). Monterrey, México: Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.
- Retamozo, M. (2011): “Movimientos sociales, política y hegemonía en Argentina”. En *Revista Polis*. Vol. 10, n° 28 (pp. 243-279). Santiago, Chile: Universidad de Los Lagos.
- Svampa, M. (2011): “Argentina, una década después. Del «que se vayan todos» a la exacerbación de lo nacional-popular”. En *Revista Nueva Sociedad* N° 235.
- Vásquez, M. (2012): “La juventud como causa militante. Aproximaciones al activismo, la participación y la gestión militante entre jóvenes kirchneristas”. Ponencia presentada en el marco del *Programa Posdoctoral de Investigación en Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*. México DF.

# La justicia y el orden moral en las actuales democracias

**Gustavo A. Agüero**

Universidad Nacional de Córdoba

naguero@argentina.com

**Eje temático:** Estado, Política y Democracia

Las sociedades democráticas contemporáneas enfrentan, entre muchos otros, el desafío inherente a su constitución: el de conciliar el interés común con intereses sectoriales, grupales, e individuales. Este es un desafío que expone al estado y a la sociedad toda al riesgo enfrentar conflictos sociales que hagan difícil o imposible tanto su desarrollo como la gobernabilidad. Puesto en términos del análisis filosófico-político se trata del conflicto entre el orden de la *justicia* –definido por la necesidad de construcción de un horizonte de pensamiento a través de la implementación de políticas públicas- y el orden *moral*, definido por el respeto a la pluralidad de perspectivas. La necesidad de construcción de un orden común articulado con valores esencialmente democráticos como la ‘necesidad del pluralismo’ de creencias y valores es la base de toda discusión ético-política.

La propuesta de este trabajo es la de realizar un aporte a la discusión sobre nuestras actuales construcciones democráticas. La línea de desarrollo adoptada aquí busca, por una parte, obtener respaldo en el concepto de ‘práctica comunicativa’ (Habermas) y por la otra, no reducir ni limitar la esfera de la discusión racional excluyendo de la misma a los juicios normativos o valorativos, esta pretensión equivale a insistir en la asignación de valor cognitivo a dichos juicios asumiendo que su estatuto normativo guarda una conexión interna con las razones que los justifican.

1112

## Discusiones

Suele decirse que la peor manera de contribuir a la unión de un grupo de personas consiste en generar una discusión política o religiosa aunque podría agregarse a esta lista de cuestiones conflictivas las discusiones sobre asuntos morales (y claro está, muchas veces también deportivos, artísticos, laborales, etc.). Probablemente la razón de fondo para esta advertencia radica en que cuando hablamos de estos temas ofrecemos nuestros puntos de vista personales -creencias y valores en base a los cuales actuamos y pensamos. Muchas veces nuestras mejores salidas son las del crudo relativismo que se expresa en “cada quien tiene su verdad”, e implícita o explícitamente aceptamos que solo se puede obtener verdad en hechos o enunciados científicos. De esta manera quedan al descubierto nuestras grandes o pequeñas pero siempre irreconciliables diferencias con el pensamiento y la acción de otros.

Enfrentados a este cotidiano escenario hay distintas actitudes que una persona reflexiva podría adoptar; una de las opciones es considerar que las cuestiones morales, al igual que las científicas, reclaman para sí cierta objetividad en la medida en que su verdad está determinada por el modo de darse de los hechos o de las propiedades morales en el mundo (siendo ‘bueno’, ‘correcto’, etc., los términos que designan dichas propiedades morales). De esta manera un enunciado o juicio moral será objetivamente verdadero, no porque así lo creamos, sino porque ajusta a la realidad de los hechos. Si este es el caso entonces se trataría de investigar la naturaleza de esos hechos y/o propiedades y establecer las características de su constitución, considerar si se trata de hechos *sui*



*generis*, irreductibles a una ontología científico-naturalista, o bien si se trata de fenómenos emergentes o supervinientes de estos.<sup>1</sup> Esta vía de comprensión del discurso y los asuntos morales se denomina realismo moral.

También es factible adoptar otra manera de enfrentar la reflexivamente la situación respecto a los discursos o juicios morales. A diferencia de quienes se inclinan por las actitudes realistas hay también quienes piensan que los juicios morales no son juicios para los que quepa reclamar verdad alguna, sino que a lo sumo se trata de juicios para los que podemos reclamar tolerancia y respeto, ya que exponen nuestra manera de pensar, de sentir y orientar nuestras vidas individuales o quizás también, nuestra vida colectiva. Quienes adopten esta actitud tendrán que admitir, como ejercicio de racionalidad, las diferencias entre los puntos de vista personales, colectivos o culturales dejando las cuestiones acerca de la verdad para aquellos juicios y enunciados que posean valor cognitivo. Si nuestros juicios morales no tienen posibilidad alguna de justificación o no la tienen más allá de nuestros acuerdos y convenciones se deberá entonces admitir que en el ámbito de la moral no hay objetividad sino solo la expresión, bajo un aspecto proposicional, de 'preferencias subjetivas'. Esta manera de comprender los asuntos morales suele denominarse 'subjetivismo' o 'relativismo' y constituye nada menos que una forma de escepticismo.

Si bien esta manera de comprender el discurso moral se halla en las antípodas del realismo, hay escépticos que entienden que la existencia de hechos o propiedades es irrelevante para la fuerza del discurso moral. En cualquier caso, quien acepte alguna forma de cognitivismo moral y por tanto entienda que en estos asuntos es posible resolver conflictos racionalmente lleva sin dudas la carga de la prueba frente a todas las variantes de escepticismos (relativismos, subjetivismos, etc.) que surgen en este debate. Conforme a lo dicho acerca de ambas perspectivas se puede inferir que a menos que se acepte alguna forma de objetivismo y por tanto, se reconozca al discurso moral un estatuto epistémico o cognitivo, la posibilidad de realizar juicios y de justificar nuestras obligaciones morales y normativas será nula.

1113

Con el propósito de profundizar en la discusión respecto a algunas de estas variantes vamos a abordar aquí un aspecto central del debate sobre la naturaleza de los juicios morales entre dos importantes filósofos contemporáneos, Jürgen Habermas e Hilary Putnam. En el fondo del debate yace nuestra imagen de seres racionales y de los alcances de nuestro conocimiento, pero como ya se mencionó, este desarrollo también puede verse como la incesante búsqueda de respuestas a los desafíos escépticos en el ámbito de la moral y esto lo constituye en un debate auténticamente filosófico.

Puesto que este respaldo del objetivismo implica un rechazo del relativismo habrá que prestar atención a las intuiciones realistas que quizás muchos compartimos, a saber, que si no hay verdad en el ámbito de la moral entonces el discurso moral carece de sentido, o en todo caso se reduce a un recurso literario para la expresión de las emociones o de los intereses personales.

En esto tanto Habermas como Putnam son conscientes de que la renuncia a la pretensión de objetividad implica también la renuncia otorgar a los juicios normativos el respaldo racional de las razones, lo cual significa perder de vista el tipo de autoridad que las razones deberían ejercer sobre quienes aceptan o hacen dichos juicios. A este respecto Putnam insiste en que,

(...) la idea de que «los juicios de valor son subjetivos» es una creación filosófica que ha llegado a ser gradualmente aceptada por mucha gente como si fuera de sentido común”, sin embargo, para muchos de “los partidarios más extremos de una dicotomía tajante entre «hecho» y «valor», los juicios de valor están completamente al margen de la esfera de la razón”.<sup>2</sup>

1 No pretendo con esta breve descripción agotar las variantes o las posibilidades del realismo moral.

2 Putnam, H. *El desplome de la dicotomía hecho-valor y otros ensayos*. Paidós, Barcelona, 2004, p.15.

Por una parte deberemos admitir que si los valores que hacen posible la forma de vida democrática son solo producto de un consenso que no responde a otras razones que la voluntad de las mayorías entonces quizás nuestra forma de vida no es más racionalmente sustentable que cualquier otra. Pero también queremos, por otra parte, dar lugar a la intuición relativista que probablemente también compartimos según la cual los diferendos en el ámbito moral son de difícil resolución dada la diversidad admitida por el pluralismo y las pautas aceptadas en la vida democrática de nuestras comunidades.

### **Irracionalidad**

¿Es posible la discusión racional acerca de valores? Consideremos por un momento las innumerables ocasiones de nuestra vida cotidiana en las que empleamos conceptos y hacemos juicios de los que resulta difícil dar razones, sencillamente, pensamos que se trata de verdades indiscutibles o bien de puntos de vista personal que orientan la conducta de cada quien pero acerca de los cuales no hay justificación posible.

¿Qué grado de racionalidad podría ser conferido a la acción moral si no es posible hablar de objetividad ni de criterios evidentes sobre lo que se considera bueno y malo? Es oportuno recordar aquí las palabras de David Hume,

La razón es el descubrimiento de la verdad y falsedad. La verdad o falsedad consiste en la concordancia o discordancia con las relaciones reales de las ideas o con la existencia real y los hechos. Todo lo que, por consiguiente, no es susceptible de esta concordancia o discordancia es incapaz de ser verdadero o falso y no puede ser nunca un objeto de nuestra razón.<sup>3</sup>

1114

Por su parte y desde un lugar conceptualmente muy distante un filósofo contemporáneo como Hilary Putnam afirma que,

(...) la decisión de que una imagen del mundo sea verdadera (o verdadera según nuestros conocimientos actuales, o “tan verdadera como la que más”) y las respuestas a las cuestiones relevantes (así como nuestra capacidad para responderlas) revelan todo nuestro sistema de compromisos valorativos sobre el cual descansan. Un ser sin valores tampoco tiene hechos.<sup>4</sup>

De acuerdo a esto y contrariamente a lo que creía David Hume y también los empiristas lógicos del Siglo XX quienes respaldaron una epistemología reducida a psicología de impresiones sensibles, los valores o los juicios de valor no constituyen un simple agregado a un mundo que se percibe carente de todo valor, lo cual no significa que nuestros juicios de valor no requieran justificación

3 En esto -como lo señala Putnam- hay la expresión del presupuesto metafísico que sitúa las ‘cuestiones de hecho’ aparte de las ‘relaciones de ideas’. Pues, más allá de lo que nuestros ‘sentimientos de humanidad’ nos autoricen a juzgar acerca de la virtud y lo correcto nada puede decirse acerca de estos asuntos como cuestión de hecho, condición que se revela en la ausencia de ‘impresiones’ y por lo tanto en la carencia de toda representación mental.

4 Putnam, H. *Razón, verdad e historia*; Tecnos, Madrid, 1988, p.199.

racional al igual que los juicios de hecho.<sup>5</sup> También Philipa Foot<sup>6</sup> piensa que hay un error de estrategia en aquellas empresas teóricas que parten de admitir una teoría de la acción racional para luego esforzarse tanto como sea posible para encajar en ella la dimensión evaluativa que suponen juicios y actos que involucran la justicia y la caridad. Desde este punto de vista cabría pensar a la acción moral también como condición de la racionalidad práctica.

Nuestra convicción es que es posible una defensa del objetivismo moral en tanto variante cognitivista sin que esto implique asumir compromiso alguno con una posición ontológica o metafísica acerca de los valores, y la estrategia para esto consiste en repensar la tradicional dicotomía hecho/valor.

### Hacia un objetivismo moral

¿Es posible la objetividad en el caso de las verdades éticas y morales al modo en que lo hacemos en el caso de las verdades de la lógica y de las matemáticas, de modo tal que la objetividad evaluativa no emane solo de un acuerdo cultural supra-personal sino de una búsqueda de racionalidad que supere rasgos indiosincráticos? La pretensión de hacer compatibles ciertas normas universales como la admisión de la diversidad cultural o la ética del discurso que respaldan una forma de vida democrática con un pluralismo de valores, costumbres y creencias es un legado de la Ilustración. Fue el propio Hegel, planteando la cuestión de los fundamentos de la racionalidad moral quien llegó a plantear la necesidad de reconciliar los puntos de vista del individuo y los de su comunidad y consideró que este asunto constituye el sustrato último de toda discusión en Filosofía Política. Esto significa que más allá de nuestras habituales intuiciones no solo hacemos juicios de valor que orientan nuestra propia conducta sino que a los estrictos fines de la convivencia compartir valores se torna una necesidad. Es en virtud de esto que la búsqueda de un nivel normativo universal se torna una necesidad, al menos para sociedades sujetas al hecho del pluralismo, esto es, sociedades complejas sujetas a regímenes de democracia constitucional en las que conviven distintas concepciones del bien.

1115

Si una cierta objetividad para los juicios morales es posible esta deberá fundarse en el “reconocimiento intersubjetivo de estándares evaluativos para los cuales podemos encontrar buenas razones”; acerca de esto Habermas entiende que el concepto de ‘razón procedimental’ constituye la clave para fundar la universalidad en el caso de los juicios normativos pero quitando todo rasgo evaluativo, mientras que Putnam entiende que es posible respaldar un concepto de razón que no aspire a obtener ninguna neutralidad evaluativa sino que incorpore los que Iris Murdoch denominó ‘conceptos éticos densos’, es decir, conceptos en los que la dimensión descriptiva y evaluativa resultan inseparables. Putnam entiende que sin la incorporación de estos conceptos para definir normas universales no es posible establecer un criterio de racionalidad o un marco normativo dentro del cual dirimir las diferencias. Habermas, por su parte, mantiene una fuerte distinción entre normas y valores, heredera de la distinción kantiana entre *razón* y *pasión*, y por supuesto de la distinción moderna entre *hecho* y *valor*, en virtud de lo cual la universalidad de las normas que regulan la acción comunicativa en base al ideal del discurso racional en tanto obligan a todos los sujetos sin excepción se consideran objetivas, dado que pueden fundamentarse atendiendo a un procedimiento que todos los participantes en una conversación podrían reconocer, pero esto no es lo que sucede en un conflicto sobre valores, en el cual no se pretende alcanzar juicios de validez universal. Habermas considera que estos presupuestos normativos del discurso contribuyen a definir las bases de una comunidad global plenamente inclusiva aun cuando los valores se consideren una expresión de las preferencias limitadas a un cierto contexto sociocultural.

5           Hobbes pensaba que en el estado de naturaleza nada es correcto ni incorrecto y recordemos de paso –como lo menciona Korsgaard– que fue Kant quien completó la tarea iniciada por Hume y otros asumiendo que la razón misma, en tanto forma, no es parte del mundo material sino algo que le imponemos.

6           Foot, P. *Bondad Natural. Una visión naturalista de la ética*; Paidós, Barcelona, Bs.As., 2002., p.30.

Por el contrario, Putnam entiende que no existe ningún procedimiento formal, ninguna forma de racionalidad meramente procedimental que satisfaga tales requisitos, pero por otra parte no hay ninguna situación que podamos valorar como ideal de racionalidad a menos que intervengan en ella elementos evaluativos. Si, por otro lado, aun los exponentes de la ética discursiva reconocen la posibilidad de distorsiones sistemáticas en la discusión así como la necesidad de formular requisitos adicionales, estos requisitos probablemente deban expresarse recurriendo a términos éticos densos. Ser racional implica tener también criterios de relevancia y en nuestro caso en dichos criterios están incluidos o supuestos todos nuestros valores. Compartiendo este punto de vista también Amartya Sen ha insistido en que “tenemos que preguntar qué clase de razonamiento debe contar en la evaluación de conceptos éticos y políticos como justicia e injusticia”<sup>7</sup>.

Entre quienes desconfían de este modo de hablar está Richard Rorty (*cfr.* 1996) quien sostiene que hablar de objetividad implica necesariamente asumir compromisos metafísicos indeseables; si la idea de una realidad en-sí-misma es carente de sentido entonces también carece de sentido el concepto de objetividad en tanto hace referencia a la descripción de esa realidad. No obstante al igual que otros autores, Rorty no examina la posibilidad de otorgar al concepto de objetividad cierto carácter epistémico y por tanto situarlo al alcance de las necesidades y las posibilidades humanas; quizás piensa que si no tenemos la realidad-en-sí-misma, entonces no tenemos más opción que renunciar a toda pretensión de objetividad.

La pregunta que aquí formulamos acerca del lugar que ocupan los juicios y los conceptos normativos en general y evaluativos en particular en la trama de la significación y de lo que tradicionalmente se ha denominado racionalidad reconduce nuevamente las miradas hacia el concepto de racionalidad, pero ya no hacia los límites para dirimir un diferendo territorial sino hacia el centro, hacia las modalidades de configuración, hacia su historia.

### **El entrecruzamiento entre hechos y valores.**

Es evidente, como sostiene Putnam, que el relativismo moral (el relativismo “metaético”) es la consecuencia de la dicotomía empirista clásica entre *hechos* y *valores*. Si bien hemos señalado a Hume como uno de los precursores de esa dualidad conceptual, es innegable que el peso de esta dicotomía se acrecienta fuertemente en el Siglo XX con los desarrollos epistemológico-metafísicos del llamado Empirismo Lógico y con su convicción de que las afirmaciones científicas (incluidas la lógica y la matemática pura) son comprobables en tanto que las afirmaciones morales no lo son. Este criterio ubica a la ética en un dominio no-cognitivo que depende de la asunción del problemático criterio de verificación. El criterio empirista del significado, como lo aclara Willard Quine, suponía que para cada proposición había un cuerpo discreto de observaciones que le correspondía atómicamente, suposición que, por supuesto, no se corresponde en principio con las proposiciones científicas mismas. Al revisar los razonamientos de Duhem-Quine queda en evidencia el holismo que da contenido a los enunciados pertenecientes a un cuerpo de teoría, lo que fue bien resumido en la frase: (las afirmaciones científicas) “satisfacen la prueba de la experiencia como un cuerpo colectivo”.

Frente a esto Hilary Putnam sostiene el “entrecruzamiento entre hechos y valores” para lo cual se remite, en primer lugar, a la filósofa moral y novelista Iris Murdoch quien distinguió en todo lenguaje ético entre dos clases de términos, los términos menos abstractos tales como cruel, petulante, intolerante, violento y los términos más abstractos como justo, bueno y correcto. De las nociones menos abstractas, también denominadas “densas”, sostuvo que es imposible describirlas sin apelar a un vocablo de la misma naturaleza. No es posible discriminar, entonces, en los térmi-

7 Zen, A. *La idea de justicia*; Taurus, México, 2010, p.12.

nos densos entre elementos descriptivos y valorativos. Si uno acepta este punto, esta zona central del discurso moral expresa que conceptualizamos el mundo de una forma que implica valores que son inseparables de descripciones. La idea de Murdoch que Putnam comparte no es solo que valoramos como producto de la actividad abstracta de la razón sino que percibimos valorativamente.

En segundo lugar, sobre la base de este planteo John McDowell -y Putnam pone a este autor en pie de igualdad con Murdoch en su visión sobre los valores- defiende que la experiencia perceptiva basta en muchos casos como razón para justificar una acción moral.<sup>8</sup> Dado el doble rango de nuestras percepciones (descriptivo-valorativo) las acciones morales dependen de cómo el agente percibe el mundo y no por ejemplo de una concomitancia entre una creencia y un deseo independiente. El entrecruzamiento entre hechos y valores hace concebible no solo el juicio racional en un contexto normativo sino también el pluralismo moral en un marco racional. Por otra parte, si los términos éticos densos están cruzados por valores toda normatividad que pretenda modular la pluralidad valorativa ha de contar con aspectos comunes con el discurso moral ordinario. Esto tiene dos consecuencias importantes en nuestro debate: (1) impide la escisión o la discontinuidad entre normas y valores como discursos cualitativamente diversos (2) toda forma de justicia que contenga al pluralismo moral estará edificada a partir de compromisos morales sustantivos.

---

8 McDowell defiende esta tesis también en el campo de la epistemología: sostiene que la experiencia justifica los juicios empíricos. *cfr.* McDowell, J. *Mente y mundo*; Ed. Sígueme, Salamanca, 2003.

# Notas teóricas sobre las tensiones entre Democracia y Capitalismo

**Aldo Isuani**

Universidad de Buenos Aires

www.aldoisuani.com

Eje: Estado, Política y Democracia

## Democracia y Capitalismo: un debate teórico

La asociación entre desarrollo capitalista y democracia está vastamente difundida en la literatura de las ciencias sociales (DAHL 2004). El punto central del argumento es que el desarrollo del capitalismo termina conduciendo a la adopción de regímenes políticos basados “en la regla de la mayoría”, esto es, sistemas democráticos. El punto fuerte de esta asociación está basado en la correlación positiva entre sociedades de alto desarrollo capitalista y adopción de sistemas democráticos aun cuando la historia registre “oleadas” democráticas precedidas de retrocesos tal como sucedió por ejemplo a mediados del siglo XX (HUNTINGTON 2009). Pero por otro lado, no es imposible encontrar desarrollos capitalistas potentes funcionando en sistemas políticos autoritarios. Los casos de la República Popular China, Taiwán y Corea del Sur son ejemplo de ello, como también lo fueron los casos chileno y brasileño durante las dictaduras militares que experimentaron y que dieron lugar en ambos países a un desarrollo capitalista mucho más pujante que el que poseían en las democracias previas.

Es por ello que hay perspectivas teóricas que ponen en cuestión esta necesaria asociación entre desarrollo capitalista y democracia y señalan la existencia de tensiones entre ellos que se deberían a los principios contradictorios que estructuran ambos sistemas: el capitalismo implica, entre otras cosas, jerarquía y disciplina en las relaciones laborales junto a un sistema legal que protege los derechos de propiedad; es decir la existencia de un “orden” que lo favorezca. Por el contrario, la democracia implica participación y la promoción de la igualdad o lo que es lo mismo, el rechazo de la subordinación social y de la desigualdad en general.

En el trabajo “Democracy & Capitalism” escrito hace casi tres décadas, Samuel Bowles y Herbert Gintis (BOWLES y GINTIS 1986) analizaron la contradicción que introduce en la dinámica social la coexistencia de los principios de participación y soberanía popular expresados por la democracia y los principios de jerarquía socioeconómica y derechos de propiedad, núcleo central del capitalismo. Así es dable pensar que ambos sistemas están en una tensión constante con potencial para derivar en la supresión de alguno de los términos: ante una amenaza a la sobrevivencia del capitalismo, la democracia podría ser eliminada (España, Chile) y por el contrario, la intensificación de la participación podría derivar en un proceso revolucionario que acabara con cualquier posibilidad de desarrollo capitalista (URSS, China, Cuba).

De acuerdo a los autores, para garantizar la coexistencia de ambas instituciones fue necesaria la puesta en práctica de lo que denominan “acomodaciones”. De ellas, dos son las relevantes para este trabajo.

La primera acomodación podría ser denominada “**Divide et Impera**”; esto es, la posibilidad de cohabitación entre democracia y capitalismo está dada cuando los más se hallan suficientemente divididos como para que la democracia no represente una amenaza para el funcionamiento de este último. Este camino puede ser utilizado a través de la explotación de los clivajes sociales, étnicos o religiosos de la sociedad, de la utilización y manipulación de elementos simbólicos como el nacionalismo, de las amenazas de “capitalist strike”, etc. Esta acomodación introduce la idea de la manipulación de las mayorías por parte de la minoría evitando la agregación de aquellas y que constituyan un riesgo para la sociedad capitalista.

En segundo lugar, la acomodación **Keynesiana** insinuada en la Gran Depresión a través del New Deal de Roosevelt pero efectiva en Occidente a partir de la segunda posguerra y que permitió integrar armoniosamente capitalismo y democracia proveyendo ventajas tanto para propietarios como para proletarios; así, sistemas políticos basados en el sufragio universal podían ser compatibles con una economía de pleno empleo, consumo popular y beneficios sociales coexistiendo con ganancias empresarias en ascenso. En esta acomodación los trabajadores renunciaban a su pasado revolucionario (aquel de alta conflictividad que protagonizaron en el siglo XIX y a comienzos del siglo XX) y aceptaban tanto la propiedad privada de los medios de producción como la prioridad del capitalista en las decisiones de inversión y a cambio obtenían mejoras salariales, en las condiciones de trabajo y el reconocimiento legal de las organizaciones que los representan: esto es, los sindicatos. (OFFE 1984)

En síntesis, esterilizando orientaciones de las mayorías que pudieran representar un peligro al orden capitalista o produciendo un proceso de distribución que mejoraran sensiblemente las condiciones de vida de aquellas sin estorbar el proceso de acumulación, son las dos formas de hacer compatibles democracia y capitalismo.

Otras dos “acomodaciones” tratadas por los autores son en primer lugar, aquella que encontraría sus raíces en la **democracia censitaria**. Se trata del régimen político arrancado por la burguesía al absolutismo monárquico, restringida a los sectores propietarios y que tuvo vigencia en Occidente hasta comienzos del siglo XX. Esta acomodación permitía al pequeño grupo de propietarios controlar el sistema político implementando un orden jurídico y políticas tendientes a favorecer el desarrollo capitalista manteniendo a las mayorías fuera de los negocios públicos. Esta acomodación no resistió luchas que lograron finalmente el avance de los derechos políticos del conjunto de la ciudadanía, el sufragio universal para varones primero y mujeres después, en un vasto conjunto de sociedades durante el siglo XX.

También según los autores, otra acomodación debería su inspiración a **Tomás Jefferson** quien imaginaba a los Estados Unidos de Norteamérica como una sociedad de pequeños propietarios rurales y una democracia que integrara a todos ellos; basaba esta esperanza en la amplitud de tierras disponibles, sin duda excepcional, del caso norteamericano. Sin embargo la aparición de los sectores obreros urbanos y de esclavos en la sociedad norteamericana redujo esta acomodación a una utopía.

En relación a estas dos últimas acomodaciones, no puede caracterizarse actualmente como democrática a una sociedad con sufragio censitario. Un “demos” reducido a una pequeña proporción de la población dejó hace mucho tiempo de ser aceptable. Tampoco la segunda acomodación merece ser analizada ya que una sociedad de propietarios rurales podría ser democrática pero difícilmente pueda ser calificada de capitalista.

## El Capitalismo Actual

La tensión entre capitalismo y democracia y sus diversos tipos de acomodaciones en el trabajo de Bowles y Gintis tenían como telón de fondo la existencia de una opción a la democracia, esto es la dictadura, pero también una opción al capitalismo: el socialismo o el comunismo. De esta forma la exacerbación de la contradicción podía acabar en un capitalismo sin democracia o en el socialismo lo que implicaría una profundización de la democracia.

La desintegración de la Unión Soviética principalmente pero también la creciente adopción del capitalismo en China, dejaron sin sustento a este planteo ya que el avance planetario del capitalismo eliminó la posibilidad de que pueda ser abolido en la ecuación; sus competidores socialistas prácticamente desaparecieron. Por otro lado, había quedado demostrado que mientras el capitalismo podía prosperar sin democracia, la democracia no se profundizaba necesariamente con la destrucción del capitalismo sino que por el contrario los sucesores socialistas no podían desembarazarse de regímenes autoritarios.

En relación al keynesianismo en esta nueva etapa del capitalismo, el dismantelamiento de una de sus instituciones centrales, esto es el pleno empleo, fue operado por la “subversión” que implicaba la alta capacidad de presión de las masas amparadas en dicho pleno empleo. El Estado keynesiano había erosionado el principal mecanismo de disciplinamiento que el capital posee frente al trabajo: el desempleo y el temor al desempleo (O’CONNORS 1984). El neoliberalismo confrontó este problema a través del impulso que dio a la flexibilidad laboral. La presencia reguladora y empresaria del Estado, otro de los pilares keynesianos, también fue desmontada por medio de las políticas de privatizaciones y desregulación.

El retorno al desempleo y al temor al desempleo luego del “recreo keynesiano” y la precarización del mundo del trabajo generaron una nueva estructura social caracterizada también por desigualdad creciente y poblaciones urbanas e informadas que saben de la invitación que el capitalismo les hace a consumir pero que en grandes proporciones no pueden franquear el acceso a la puerta que conduce a dicho consumo. Frustración, resentimiento, violencia es una de las consecuencias. El capitalismo neoliberal eliminó la amenaza revolucionaria proveniente de la política pero incentivó un conflicto social de consecuencias aun imprevisibles.

“El despliegue de esta lógica implacable en la era del neoliberalismo ha debilitado seriamente y erosionado las instituciones colectivas de solidaridad social que se desarrollaron en los períodos previos de desarrollo capitalista y ha promovido relaciones entre las personas que se caracterizan por la desconfianza y el comportamiento egoísta. Lejos de una creciente sensación de bienestar en las personas, el capitalismo ha creado una sensación de inseguridad, impotencia e infelicidad, acompañado por una conducta cada vez más autodestructiva y socialmente disfuncional” (DEVINE 2012, pag. 152).

Mientras tanto, el modelo de ultra consumo que no puede ser alcanzado por vastos sectores sociales produce un problema de deslegitimación para la democracia y a sus actores principales, los partidos y dirigentes políticos. Es a ellos a quienes se les imputa la responsabilidad de la brecha entre expectativas y realidad y ser los causantes de la frustración que ello provoca. Los que dirigen el Estado se encuentran entonces con el movimiento de pinzas entre quienes detentan el poder económico quienes no van a permitir medidas perjudiciales para el desarrollo capitalista y las mayorías ciudadanas que requieren los beneficios que el capitalismo promete.

Ahora, si bien el Estado Keynesiano sufrió un dismantelamiento por la revolución neoliberal, ello no sucedió con el complejo sistema de políticas distributivas del denominado Estado de Bienestar<sup>1</sup>. El gasto social, a pesar de las intenciones de contraerlo, no cedió y hasta aumentó. La información disponible en los cuadros 1 y 2 muestra que tanto en sociedades europeas como en la mayoría de los países latinoamericanos los gastos estatales en servicios sociales no experimentaron mayores

1 Respecto a las diferencias entre los conceptos de Estado Keynesiano y Estado de Bienestar, ver ISUANI 1991



reducciones en la era neoliberal y aun mas experimentaron crecimiento en la mayor parte de los países<sup>2</sup>. Como también surge de ambos cuadros, mientras los niveles de gasto social en los países avanzados hablan de un Estado de Bienestar robusto, en el caso latinoamericano se trata de sistemas distributivos mucho mas austeros.

Puede concluirse entonces que las transformaciones en los sistemas de políticas sociales fueron menores y no lograron provocar una reducción de los gastos asociados al Estado de Bienestar aun en los gobiernos emblemáticamente neoliberales como los de Thatcher o Reagan (PIERSON 1994). La prevalencia de regímenes democráticos y sus necesidades de legitimación y preservación del orden social estaría en la base de la explicación de por qué el Estado de Bienestar mostró esta resistencia a ser empequeñecido y reformado mientras se operaba un colosal desmantelamiento de las instituciones keynesianas: pleno empleo y presencia estatal reguladora y productiva (ISUANI 2010).

¿Qué acomodación cabe entonces cuando el pleno empleo keynesiano ya no está vigente y el capitalismo no está en cuestión? Puede afirmarse que la capacidad de respuesta del Estado de Bienestar es la clave. Reemplazamos de esta forma la acomodación keynesiana por la mediación que el “Estado de Bienestar” cumple en armonizar capitalismo y democracia.

Pero así como la nueva versión de capitalismo liberal trae problemas de funcionamiento a la democracia, los altos niveles de gasto público dedicados a los sistemas de políticas sociales constituyen un problema no para la sobrevivencia pero si para el buen funcionamiento de dicho capitalismo. Así, las tensiones entre democracia y capitalismo en las sociedades contemporáneas continúa vigente: los altos niveles de gasto público orientados a procesos redistributivos afectan al funcionamiento del capitalismo por un lado pero por el otro, sin estos gastos, la afectada en su funcionamiento o incluso en su existencia es la democracia.

1121

La otra “acomodación” también debe ser redefinida. Así no se trataría solo de la visión que nos proponen Bowles y Gintis de un clásico “divide et impera” sino la noción de “Hegemonía Capitalista” que tiene básicamente que ver con la existencia de una ideología o cultura imperante por la que se aceptan las desigualdades socioeconómicas y se fija en el individuo la responsabilidad de la suerte que corrió en el mercado. En otras palabras, cuando el impulso igualitario relativo a la situación socioeconómica es débil aunque sean valorados y respetados los derechos asociados al ejercicio de la ciudadanía civil y política.

De esta forma el Estado de Bienestar por un lado y Hegemonía Capitalista por el otro, son las dos maneras en las que se puede intentar armonizar en la actualidad la democracia con el buen funcionamiento del sistema capitalista.

---

2 La evidencia empírica es contundente en revelar que mientras la porción del PBI destinado al gasto público tendió a estabilizarse hacia fines del siglo pasado, los recursos destinados a los sistemas de políticas sociales experimentaron un incremento. El caso europeo puede examinarse en el trabajo de PIERSON 1994 Y CASTLES 2004. En relación a Argentina puede consultarse ISUANI 2010

Cuadro 1

GASTO SOCIAL EN PAISES EUROPEOS (% del PBI)<sup>3</sup>

PAISES	1995	2000	2005	2010
Bulgaria	13,49	16,58	15,95	18,30
Dinamarca	28,47	25,78	26,00	27,30
Alemania	29,62	29,95	30,67	30,48
Estonia	16,68	16,57	15,18	20,48
Irlanda	17,27	13,29	16,02	24,47
España	20,36	18,58	18,43	23,47
Francia	28,84	28,24	29,07	31,46
Italia	22,95	23,12	24,11	26,70
Chipre	12,53	14,62	19,85	22,32
Letonia	15,09	14,44	11,49	24,21
Lituania	14,82	18,53	16,08	21,78
Hungría	22,99	19,97	23,26	23,48
Holanda	27,66	23,28	24,53	28,96
Austria	29,94	29,56	29,54	31,39
Polonia	23,90	22,77	22,97	22,17
Portugal	17,77	18,42	23,01	27,62
Eslovaquia	19,41	19,92	20,75	23,62
Finlandia	30,15	23,69	25,00	27,84
Suecia	27,22	25,26	25,49	25,28
Reino Unido	19,72	17,14	17,96	21,12
Islandia	11,77	11,53	13,79	15,50
Noruega	24,24	21,54	22,27	22,47

1122

Fuente: Elaboración propia en base a Eurostat database 2014.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>

<sup>3</sup> Incluye gastos del sector público en todos sus niveles relativos a educación, salud, pensiones por vejez, viudez e invalidez, asignaciones familiares, asignaciones por desempleo, vivienda y asistencia social

Cuadro 2

**GASTO SOCIAL EN AMERICA LATINA (% del PBI)**

País	Período									
	1990-1991	1992-1993	1994-1995	1996-1997	1998-1999	2000-2001	2002-2003	2004-2005	2006-2007	2008-2009
Argentina	19,1	20,1	21,1	20,0	21,0	21,8	19,4	19,4	21,8	25,9
Bolivia	...	...	12,4	14,4	15,8	17,1	18,8	17,9	17,1	18,4
Brasil	16,6	16,1	19,5	19,4	21,6	21,2	22,1	22,4	24,1	25,9
Chile	12,0	12,4	12,2	12,8	14,3	15,1	14,8	13,2	12,2	15,4
Colombia	5,9	7,0	10,2	13,6	12,2	11,1	11,1	11,9	12,4	13,5
Costa Rica	15,6	15,2	15,8	16,8	16,4	18,0	18,7	17,6	17,2	20,9
Cuba	27,6	32,8	28,5	23,1	22,4	23,7	26,5	31,0	34,5	40,7
Ecuador	3,9	3,8	4,3	4,0	3,6	3,7	4,2	4,5	6,8	8,3
El Salvador	...	2,9	5,4	6,3	8,2	10,0	10,8	11,6	11,8	12,7
Guatemala	3,7	4,6	4,6	4,8	6,7	6,8	7,3	7,3	7,5	7,5
Honduras	6,3	6,3	5,5	5,5	6,2	8,4	9,5	9,9	10,0	11,5
Jamaica	8,4	8,0	8,2	9,0	...	9,5	8,7	8,8	9,4	10,7
México	5,9	7,4	8,1	7,7	8,4	8,9	9,1	9,3	9,6	10,6
Nicaragua	6,6	6,5	7,2	6,5	7,6	8,1	9,3	10,8	11,5	12,6
Panamá	7,5	8,9	8,3	8,8	9,7	9,5	8,3	8,0	9,2	9,9
Paraguay	3,2	6,6	7,8	8,7	9,1	8,0	8,9	7,7	9,2	9,7
Perú	3,9	5,1	6,5	6,9	8,5	9,0	9,5	9,6	8,9	9,4
Rep. Dom	3,9	4,5	4,6	4,6	5,2	6,4	6,4	6,7	8,0	8,1
Trin. y Tob	6,9	7,3	6,6	6,4	...	9,1	9,7	9,9	8,7	12,1
Uruguay	16,8	18,9	20,2	21,3	20,0	21,6	21,8	19,6	21,2	...
Venezuela	8,8	9,2	7,8	8,6	8,8	11,6	11,7	11,7	13,5	...

Fuente: (CEPAL 2011) Panorama Social de América Latina

### ¿Cuál Democracia?

La democracia no es un concepto unívoco y por ende es necesario aclararlo.

La idea igualitaria que inspira la democracia refiere a que los ciudadanos de una sociedad poseen el mismo derecho a participar en la definición de quienes se harán cargo de las cuestiones públicas, a ser elegidos como representantes, a expresarse públicamente, a participar de las organizaciones que deseen, a no ser condenados sin juicio justo, etc.. Por lo tanto, los derechos políticos no pueden estar escindidos del goce de aquellos derechos civiles esenciales para el libre desarrollo y desempeño de los individuos. Es decir, la igualdad en el acceso a los derechos civiles y políticos son cruciales en la definición de una sociedad democrática. Pero la idea igualitaria puede extenderse al ámbito de los derechos socioeconómicos y en este caso también puede considerarse un rasgo central de la democracia la existencia de avances en los niveles de igualdad socioeconómica.

El problema es que derechos civiles y políticos por un lado y sociales por el otro pueden marchar juntos y así mayores niveles de igualdad socioeconómica pueden potenciar el ejercicio de los primeros, pero también pueden hacerlo por separado y entrar en contradicción. De esta manera, un capitalismo robusto puede prosperar en las democracias políticas que avanzaron significativamente en términos de igualdad social, esto es, en aquellas donde la capacidad de organización y presión de los de “abajo” logró un Estado fuertemente redistributivo. Pero también podemos ver un capitalismo potente en sociedades donde rigen plenamente los derechos civiles y políticos pero existe marcada aceptación de la desigualdad social. Además no debemos obviar que avanzaron en procesos de igualdad socioeconómica, Estados autoritarios con ausencia o severas limitaciones de los derechos políticos y civiles propios de la democracia, instalando sistemas estatistas de producción y distribución.

¿Por lo tanto que nos quieren decir Bowles y Gintis cuando plantean la tensión entre capitalismo y democracia?. Sin duda se refieren a las dificultades que la democratización puede acarrear al capitalismo cuando existe un cuestionamiento de la desigualdad socioeconómica que éste produce y al conflicto que puede generar en proporción con el grado de rechazo de esta desigualdad. De hecho, es el impulso igualitario en el terreno de lo social y lo económico, mas que la demanda de igualdad civil o política, el que puede generar problemas para el capitalismo y el que requiere formas de acomodación.

Este problema se presenta en las sociedades donde la desigualdad socioeconómica es fuertemente rechazada. En este caso el capitalismo puede tener serios problemas de funcionamiento y solo la existencia de un potente Estado de Bienestar puede acomodar un sistema democrático pleno con un desarrollo capitalista fluido. Donde el problema parece no tener solución es en aquellas sociedades donde la sociedad demanda igualdad social pero el capitalismo no tiene capacidad para generar un Estado de Bienestar capaz de permitirle un funcionamiento aceptado. Aquí se produce un conflicto visible entre capitalismo y democracia. Por un lado el capitalismo tiene dificultades para responder al nivel de demandas sociales y debilita el funcionamiento de la democracia política la que carga con la responsabilidad. Por otra parte, la democracia impulsa la lucha distributiva y ocasiona problemas al funcionamiento capitalista. La aparición de sistemas con tendencia al autoritarismo es una consecuencia. De esta forma ni democracia plena ni capitalismo potente son el resultado y la sociedad que no puede destrabar este conflicto sufre un mal funcionamiento de su economía y alta conflictividad.

1124

A continuación presentaré una tipología que estimo será de utilidad para ilustrar las afirmaciones realizadas.

### **Potencia Capitalista e Impulso Igualitario**

El siguiente cuadro ilustra la idea central de este trabajo. Dos variables son combinadas en el mismo. Por un lado la variable **Potencia Capitalista** concepto que no se resume en la idea de desarrollo capitalista. Se trata mas bien de sociedades donde el capitalismo posee o nó un buen funcionamiento con independencia del nivel de desarrollo económico alcanzado y que se traduce en la capacidad de este sistema de generar o nó crecimiento económico significativo.

Por otra lado, la variable **Impulso Igualitario** que refiere a la dimensión de la democracia relativa a la búsqueda de mayores niveles de igualdad socioeconómica, elemento presente en determinadas sociedades y que está ausente o es débil en otras. Se entiende entonces como una predispo-

sición generalizada al rechazo de la desigualdad de naturaleza socioeconómica, percibida como consecuencia del funcionamiento de la sociedad y acompañada por un nivel significativo de capacidad organizativa y de presión para defender y aumentar lo que se posee por parte de diversos sectores de la población.

En relación a esta última variable es necesario aclarar que su alcance “altruista” puede ser limitado. Aquí no se trata solo de la inclinación de liderazgos y población hacia el logro de la reducción de las brechas sociales para gestar mayor igualdad en el conjunto o en la mayoría de la población sino que también admite una versión mas “corporativa” donde sectores de la sociedad luchan por mejorar la situación social de sus integrantes inspirados en sectores “better off” (mas acomodados)

<b>IMPULSO IGUALITARIO</b>	BAJO	ALTO
<b>POTENCIA CAPITALISTA</b>		
ALTA	TIPO I  (EEUU, China, Brasil, Chile)	TIPO II  (Alemania, Francia, Países Escandinavos)
DEBIL	TIPO III  (Paraguay, Honduras).	TIPO IV  (Argentina)

El **Tipo I** combina un potente desarrollo capitalista con un débil impulso igualitario y admite dos subtipos:

- a. EEUU aparece como el mas claro representante de esta modalidad del tipo I. Sociedad capitalista avanzada por excelencia y la democracia política mas antigua y consolidada. Sin embargo el impulso igualitario es débil ya que las desigualdades son atribuidas al desempeño de los individuos y no al funcionamiento del sistema capitalista. Es decir, existe Hegemonía Capitalista que legitima socialmente las desigualdad socio-económica. También Brasil puede ser ubicado en esta modalidad ya que la democracia convive con un capitalismo pujante y sectores socialmente subordinados con aceptación de la desigualdad y sin mayor capacidad de presión por sus intereses.

- b. Otra modalidad del tipo I con un capitalismo próspero son gobiernos autoritarios que reprimen el impulso igualitario. Quizás el ejemplo chino o coreano sean paradigmáticos pero también puede aplicarse al caso del Chile pinochetista donde el régimen militar debilitó hasta el límite la tendencia igualitaria de una sociedad con fuertes movimientos socialistas y comunistas previos, situación que se atenuó pero no se eliminó con el retorno de la democracia. Una población disciplinada, sin mayores derechos socio-económicos ha sido una forma clásica de desarrollo capitalista tanto en tiempos pasados como en los actuales.

En el **Tipo II** existe democracia política, es fuerte el impulso igualitario y la potencia del capitalismo es alta; en este caso la acomodación es llevada a cabo a través de los frutos de un Estado de Bienestar suficientemente generoso para contener las demandas de igualdad socioeconómica. Es el caso de los países europeos, y especialmente los escandinavos. Podría hipotetizarse que en estos casos, un cercenamiento significativo de lo que ofrece el Estado de Bienestar tensionaría la relación entre capitalismo y democracia poniendo en peligro tanto el funcionamiento del capitalismo como el de la democracia. La actual crisis europea insinúa un escenario de esta naturaleza y están aun por verse sus consecuencias.

En el **Tipo III** coexiste un capitalismo débil con un bajo impulso igualitario, exista o no democracia política. En estas sociedades el bajo impulso igualitario o la subordinación social es fruto de una combinación de elementos como pobreza, falta de educación, factores culturales o religiosos, marcada represión, ausencia o débil organización de los sectores populares, entre otras. Y si bien el capitalismo en sociedades socialmente desmovilizadas tiene condiciones para ser exitoso, cuando no lo es, las razones deben ser buscadas en factores tales como actores capitalistas débiles, mercados de dimensión insignificantes, pobreza de recursos de la sociedad en cuestión, etc.

1126

El **Tipo IV** está ilustrado claramente por el caso argentino: una democracia política precaria y ausente durante largos periodos pero acompañada por una sociedad poco tolerante a las desigualdades, con sectores populares de elevada autoestima y capacidad de movilización social y política. Y donde las desigualdades son mas atribuidas al funcionamiento de la sociedad que a la responsabilidad de los individuos. Aquí el impulso igualitario es alto pero el desarrollo capitalista es precario y no permite una redistribución significativa estable. Aquí es donde mejor puede apreciarse que el mayor nivel de conflicto que se genera afecta al propio desarrollo capitalista que por ende presenta serios problemas de funcionamiento; además, en estas sociedades la falta de respuesta a las expectativas ciudadanas puede ocasionar deslegitimación de la democracia, desafío a la autoridad y conducir hacia situaciones de intenso conflicto, desorden y aun anarquía.

Pretendo que las ideas aquí desarrolladas sobre las tensiones entre democracia y capitalismo puedan servir de marco teórico para un intento explicativo de la larga decadencia argentina. Una interpretación histórica a partir de este enfoque es el necesario paso a seguir.

## Bibliografía

- BOWLES, Samuel y GINTIS, Herbert (1986) “Democracy and Capitalism” Basic Books, Nueva York.
- CASTLES, Francis (2004) “The Future of the Welfare State” Oxford University Press, Nueva York.
- CEPAL 2011 “Panorama Social de América Latina”, Santiago de Chile.
- DAHL, Robert (2004) “La Democracia” en Post Data No. 10, diciembre, Buenos Aires
- DEVINE, Pat (2012) “Why Socialism?” en Science & Society, Vol. 76, No. 2, Abril, Nueva York
- EUROSTAT database (2014) <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>
- HUNTINGTON, Samuel (2009) “How Countries Democratize” Political Science Quarterly, Vol 124 No 1
- ISUANI, Ernesto Aldo (2010) “The Argentine Welfare State: enduring and resisting change” International Journal of Social Welfare, Vol 19 pag 104-114, . Blackwell, Londres
- ISUANI, Ernesto Aldo (1991) “Bismarck o Keynes: quien es el culpable?” en Isuani, Ernesto Aldo, Lo Vuolo, Rubén y Tenti, Emilio “El Estado de Bienestar: la crisis de un paradigma” CIEPP/Miño Dávila editores, Buenos Aires
- O’CONNOR, James (1984) “Accumulation Crisis” Blackwell, Nueva York
- OFFE, Claus (1984) “Contradictions of the Welfare State” MIT Press, Boston
- PIERSON, Paul (1994). ¿Dismantling the Welfare State? Cambridge University Press. Cambridge, Reino Unido

# Dos concepciones de democracia constitucional a debate: Populismo radical vs. Democracia deliberativa (1)

Olivares, Nicolás Emanuel<sup>2</sup>

Abogado (UNC), Profesor Universitario (UCC).

olivares.nicolasemanuel@gmail.com

Eje: Estado, Política y Democracia

## Resumen:

El presente trabajo tiene por objetivos principales reconstruir y contrastar dos concepciones disímiles del concepto de sistema democrático constitucional. Una primera concepción de tipo populista radical, señala que la legitimidad política de una norma, medida o institución de gobierno esta dada por la aceptación por parte del pueblo, y asume un principio de estricta separación entre poderes constituidos. Una segunda concepción de tipo deliberativa neorepublicana, sostiene que toda norma, medida o institución de gobierno gozará de legitimidad política si resulta del debate razonado entre todos los ciudadanos afectados por la misma, y adopta un principio dialógico de interacción entre poderes constituidos. A los fines de cumplir con nuestros objetivos, seguiremos cinco pasos, a saber: 1) explicitaremos los presupuestos normativos de la concepción populista radical; 2) identificaremos los presupuestos normativos de la concepción deliberativa neorepublicana; 3) compararemos ambas concepciones; 4) explicitaremos argumentos en defensa de una concepción deliberativa neorepublicana; y 5) ensayaremos algunas conclusiones provisionales.

1128

**Palabras claves:** presidencialismo, democracia populista radical, democracia deliberativa neorepublicana.

## Introducción

El presente trabajo tiene por meta principal reconstruir y contrastar dos concepciones disímiles del concepto de sistema democrático constitucional, las que denominaremos: populista radical y deliberativa neorepublicana.

Una primera concepción de tipo populista radical, señala que la legitimidad política de una norma, medida o institución de gobierno esta dada por la aceptación por parte del pueblo, y asume un principio de estricta separación entre poderes constituidos.

El constitucionalismo popular radical agrupa a un amplio conjunto de prestigiosos teóricos constitucionales tales como: Barry Friedman, Larry Kramer, Sanford Levinson, Richard Parker, Mark Tushnet, entre otros. Las concepciones constitucionales rivales son las denominadas conservadora, elitista, y pluralista (Gargarella, 2005; Gargarella, 2011).

Una segunda concepción de tipo deliberativa neorepublicana, sostiene que toda norma, medida

---

1 Agradezco a los integrantes del *Seminario de Lectura en Teoría Constitucional (CIJS-UNC)*, por las lúcidas observaciones formuladas a una versión preliminar del presente trabajo.

2 . Títulos de Grado: Abogado (UNC), Profesor Universitario (UCC). Títulos de Posgrado en Curso: Doctorando en Derecho y Cs Sc (UNC) con Beca Doctoral CONICET, Maestrando en Derecho y Argumentación Jurídica (UNC). Labor Docente: Adscripto en las asignaturas Derecho Constitucional (UNC) y Ética (UNC). Lugar de Trabajo: Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales, de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC).



o institución de gobierno gozará de legitimidad política si resulta del debate razonado entre todos los ciudadanos afectados por la misma, y adopta un principio dialógico de interacción entre poderes constituidos.

El constitucionalismo deliberativo agrupa a un amplio conjunto de prestigiosos filósofos políticos tales como: J. Rawls, J. Habermas, J. Dryzek, C. S. Nino, R. Gargarella, J. L. Martí, entre otros. Las concepciones constitucionales rivales además de las denominadas conservadora, elitista, y pluralista, deben añadirse las concepciones agonista y populista (Gargarella, 2005; Gargarella, 2011).

Ambas concepciones otorgan preeminencia a los intereses políticos públicos esbozados por los ciudadanos en detrimento de los promulgados por grupos políticos corporativos, elites económicas, o expertos en ciencias políticas. Sin embargo, dichas perspectivas constitucionales democráticas difieren en numerosos aspectos.

Atendiendo a este marco teórico, y a nuestra meta principal, es que nuestra empresa argumentativa se desarrollará en cinco pasos: i) en primer lugar, explicitaremos los presupuestos normativos de la concepción presidencial populista radical; ii) luego, haremos lo propio con la concepción presidencial deliberativa neorepublicana; iii) acto seguido, explicitaremos ciertas objeciones dirigidas a la concepción populista radical; iv) más tarde, brindaremos argumentos en defensa de una concepción presidencial deliberativa neorepublicana; y v) finalmente, esbozaremos algunas conclusiones provisionarias.

### **Una concepción populista del sistema democrático constitucional**

1129

Aunque existe un profundo desacuerdo acerca del significado del término populismo (Laclau, 2005: 15-35), igualmente puede señalarse que el populismo constituye una teoría social que indica que el pueblo debe ser considerado el sujeto principal del proceso de toma de decisiones intersubjetivas, es decir aquel sujeto colectivo habilitado a decidir cuáles medidas sociales son consideradas aceptables.

El populismo puede asumir dos versiones generales: a) populismo moral; y b) populismo político. Si el pueblo define cuando una acción u omisión humana es justa o moralmente correcta estamos en la primera de dichas versiones, mientras que si lo que define es cuando la misma debe ser considerada políticamente legítima en la segunda. Otra manera de referirse a la distinción entre populismo moral y populismo político, es señalando que existen dos versiones del populismo: a) una amplia; y b) una restringida. Por un lado, la versión amplia (populismo moral), señala que la mayoría de los ciudadanos tienen el derecho moral de determinar cuales son los cursos de acción moralmente correctos conforme los cuales deben guiarse todos los ciudadanos. Por otro lado, la versión restringida (populismo político), sostiene que la legitimidad de las medidas, normas, e instituciones políticas se determina por su grado de deferencia a la opinión de una mayoría de los ciudadanos (Gargarella, 2011: 104-105).

En sus orígenes el populismo político en general tenía los siguientes caracteres: a) era un movimiento político radical que apuntaba a un electorado mayoritariamente rural; b) proponía una mayor intervención del gobierno en los asuntos económicos; c) sus representantes eran grandes oradores de estilo evangelista; d) su apelación era al pueblo como un todo, y no a un sector social determinado; e) su finalidad era retrovertir el poder al pueblo, entendido como autoridad democrática originaria, contra los burócratas políticos (Canovan, 2001: 675).

El populismo democrático, puede presentarse, al menos, bajo dos concepciones normativas disímiles. Por un lado, una concepción populista democrática de tipo radical. Por el otro, una concepción populista decisionista.

En los debates constitucionales previos a la sanción de la primera constitución norteamericana, la cual fuera la primera en implementar una forma presidencial de gobierno, existía desacuerdo acerca de que concepción de democracia adoptar. Entre estas estaban la concepción pluralista y la populista radical, saliendo triunfadora la primera de ellas (Gargarella, 2011: 35-63).<sup>3</sup>

El populismo radical, se presenta como aquella concepción democrática participativa o directa que realiza el concepto original de democracia, entendida como el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo. En otras palabras el populismo radical sostiene que quienes pueden y deben resolver sus propios problemas políticos son los ciudadanos directamente afectados (Canovan, 2001: 675-677, Kramer, 2004: 3-34, Laclau, 2005: 91-103).

El populismo democrático radical reúne al menos cinco características, a saber: 1) no apela a un ciudadano concreto (sujeto individual) o a un grupo específico de ciudadanos, sino a la totalidad de los ciudadanos en tanto pueblo unido (sujeto colectivo); 2) adhiere a una idea de bien político común (público), por oposición a una idea de bien particular o especial (privado); y 3) los ciudadanos comunes no solo están epistémica y moralmente capacitados para discutir y decidir en materia de asuntos políticos sino que se considera su juicio es infalible y no sujeto a criterios externos de corrección (Canovan, 2001: 678, Kramer, 2004: 3-34, Laclau, 2005: 91-161).

Los populistas radicales reivindican el gobierno del pueblo por el pueblo y para el pueblo sino que además critican el sistema representativo sustentado en el sistema de frenos y contrapesos. La delegación del poder implicada en tal sistema de interacción de poderes es vista como un signo de tiranía y falta de libertad política para los ciudadanos delegantes. El mismo ímpetu, dirigen los populistas radicales contra los mandatos ejecutivos extensos y de los controles débiles sobre los representantes (Gargarella, 2011: 106).

El buen gobierno político requiere para los populistas radicales un sistema de interacción entre poderes constituidos basado en la estricta separación de poderes y controles directos por parte de la ciudadanía para con los representantes (Gargarella, 2011: 107).

El populismo radical adhiere entonces a los siguientes criterios normativos: a) una concepción dependiente de la representación política, conforme la cual los representantes deben ajustarse estrictamente a las instrucciones de los representados; b) una concepción robusta de la responsabilidad política, conforme la cual deben efectuarse constantes controles populares directos sobre el accionar de los representantes políticos, la cual implica el otorgamiento a los ciudadanos de amplios derechos políticos de control y de revocación de los mandatos políticos; y c) una concepción estricta de la separación de poderes, como ideal normativo a seguir en cuanto a las relaciones entre poderes constituidos, en contraposición a la concepción denominada frenos y contrapesos y a la concepción dialógica (Gargarella, 2011: 103-105, Kramer, 2004: 35-72).

La concepción populista radical sostiene que todas las personas se encuentran igualmente dotadas de razón y en consecuencia capacitadas para argumentar en cuestiones morales fundamentales. Tomando tales consideraciones como punto de partida, permite definir a la tradición populista radical, a partir de la vinculación que establece entre la reflexión colectiva y la toma de decisiones políticas imparciales. La idea era que la determinación de soluciones imparciales requería la

---

3 La concepción pluralista, define al sistema democrático como aquel conjunto de grupos minoritarios y partidarios de poder, que se disputan en las elecciones el voto de la ciudadanía. En este esquema, la propuesta política más votada será la que goce de mayor legitimidad democrática (Nino, 1997: 116-124).

consulta a, y el consenso de, todos los individuos potencialmente afectados por tales soluciones. A partir de este tipo de criterios, la tradición radical siempre se mostró favorable a una mayor intervención ciudadana en el proceso de toma de decisiones (Gargarella, 2011: 101).<sup>4</sup>

El populismo democrático radical reúne al menos tres características controversiales, a saber: 1) apela a un pueblo unido (sujeto colectivo), y a una idea de bien común (público), y no a un ciudadano concreto (sujeto individual) o clase específica, ni a una idea de bien particular o especial; 2) se diferencia un nosotros de un ellos, el pueblo se distingue de la clase dirigente, lo nacional se distancia de lo extranjero; 3) las invocaciones populistas de las personas dependen de una fe irreflexiva en los símbolos de la democracia, lo cual implica un cierto uso retórico de la argumentación política. (Canovan, 2001: 678).

Sin embargo, también pueden identificarse tres características positivas de dicha concepción populista radical: 1) la política democrática requiere la delimitación de una frontera geográfica, y para su estabilidad en el tiempo también requiere de una población con suficiente confianza en su identidad colectiva. Esto muestra una ventaja del populismo democrático frente a aquellas teorías democráticas idealistas que dan por sentado la existencia de organizaciones políticas delimitadas y estables (Canovan, 2001: 678); 2) el populismo también se enfrenta a aquellas teorías democráticas elitistas que defienden la idea de que la democracia es muy compleja y sofisticada como para ser comprendida y llevada a cabo por el ciudadano común. Dichas teorías paradójicamente defienden la igualdad política de todos los ciudadanos a la vez que consideran que no todos los ciudadanos están epistémicamente capacitados para actuar democráticamente (Canovan, 2001: 678); 3) los populistas democráticos consideran que la práctica democrática moderna puede ser interpretada como una mezcla incómoda entre escepticismo y propositivismo. Su carácter escéptico surge de definir a la democracia como el mal menor frente a la dictadura o la autocracia. Su carácter propositivo se relaciona con la idea de fe o confianza en la capacidad del pueblo de resolver sus propios problemas (Canovan, 2001: 678).

1131

La concepción populista radical sostiene que el pueblo es el único y principal intérprete de la constitución. Atento lo cual, los ciudadanos que integran la sociedad civil pueden proponer, interpretar y cuestionar las medidas estatales. La autoridad y correlativo deber de obediencia al derecho se funda en un proceso colectivo de decisión racional ciudadano. El poder ejecutivo es ejercido por un líder carismático, el cual oficia de representante de la soberanía estatal y que debe prestar deferencia al sentir y pensar del pueblo que lo erigió como representante.

En cuanto a las implicancias institucionales de la adopción de una concepción democrática *populista radical* en el marco de un sistema constitucional democrático, caben destacar las siguientes: i) se impide al primer ministro o presidente la posibilidad de legislar, sea i.a) de manera positiva, mediante genuinas leyes, decretos o bien decretos-leyes; y/o i.b) de modo negativo mediante la posibilidad de vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el poder legislativo; ii) se permite al congreso fijar el presupuesto público estatal; iii) el pueblo designa directamente o indirectamente a los miembros del senado; iv) el pueblo designa directa o indirectamente a los miembros de la corte suprema de justicia del estado; v) se instituye por cláusula constitucional

---

4 Conforme R. Gargarella el constitucionalismo norteamericano no puede ser definido como actualmente populista ni tampoco resulta cierto que el populismo democrático es la tradición constitucional más ampliamente aceptada e invocada en dicho Estado de Derecho. En palabras, del mismísimo R. Gargarella: “Mi propia lectura de la historia constitucional norteamericana se asemeja mucho más al bosquejo que, gruesamente, sugiere Richard Posner en su crítica. Sin embargo, así como es posible que autores como Kramer magnifiquen la presencia de un “constitucionalismo popular” a lo largo de dicha historia, parece también cierto que la “historia oficial” desdibuja tales rasgos progresistas, hasta convertir a la misma en una historia montada sobre una evidente ausencia: la del propio pueblo norteamericano. La de ellos es una historia de abogados y jueces, en la que la ciudadanía sólo resulta invocada, pero no tiene voz. Esfuerzos como los de Kramer resultan, en tal sentido, muy valiosos, al tratar de reconectar la historia constitucional norteamericana...con movimientos sociales y luchas de raíz popular” (Gargarella, 2005: 6-7).

explícita la imposibilidad de reelección del jefe del poder ejecutivo por tiempo definido o indefinido; vi) se posibilita que el congreso sancione o bien remueva del cargo a aquellos funcionarios del poder ejecutivo o judicial que no cumplan adecuadamente con su deber; y vii) el congreso posee la capacidad de determinar el estado de sitio o intervención federal de una provincia, región o estado provincial o inferior al estado federal.

### **Una concepción deliberativa neorepublicana del sistema presidencial**

En oposición a la concepción populista radical (2.), la democracia deliberativa es una concepción normativa de la democracia conforme la cual los ciudadanos y sus representantes deben dar razones mutuamente aceptables acerca porque debe considerarse justificada la adopción de una medida, norma o institución política (Gutmann y Thompson, 2001: 168).<sup>5</sup>

En cuanto al concepto de democracia deliberativa, adoptaremos en este trabajo una versión neo-republicana compuesta de tres elementos (E), a saber: E1) ideal regulativo; E2) sujeto; y E3) proceso.<sup>6</sup>

E1) Ideal regulativo (qué): el concepto de democracia deliberativa sostiene que el principio político de toma de decisiones a adoptar es el de argumentación racional, el cual permite y promueve la transformación de las preferencias políticas de los ciudadanos. De este modo, las normas, medidas e instituciones políticas son democráticamente legítimas si y solo si resultan de la deliberación pública entre ciudadanos y representantes, y están justificadas en aquellas razones públicas que resultan aceptables para los deliberantes. Este ideal regulativo alberga un conjunto de principios políticos procedimentales y sustantivos que permiten evaluar normativamente las medidas, normas o instituciones democráticas reales. El contenido y forma de estos principios es parcialmente dependiente de la deliberación real y parcialmente independiente de ella (Gutmann y Thompson, 2001: 168-169).<sup>7</sup>

1132

En cuanto a que debe entenderse por concepción deliberativa neorepublicana, cabe advertir que las concepciones deliberativas republicanas, pueden sub-dividirse en republicanas clásicas y republicanas cívicas. La concepción deliberativa republicana clásica sostiene que la libertad política debe ser definida de manera positiva como participación política en la vida pública. La concepción deliberativa neorepublicana sostiene que la libertad política debe ser definida de manera negativa como no dominación (pública y privada) en la vida de las personas, con la aceptación de ciertas interferencias públicas y privadas que no sean arbitrarias (Kymlicka, 2002:

---

5 Sobre el concepto de democracia deliberativa, se han esbozado en la literatura especializada distintas interpretaciones o concepciones. Tomando en cuenta como criterio clasificatorio central la concepción de libertad política adoptada, pueden identificarse al menos tres concepciones deliberativas, a saber: a) liberal; b) crítica; y c) republicana. Por un lado, al interior de la concepción deliberativa liberal destacan las teorizaciones de: J. Rawls (1996); C. S. Nino (1997); y A. Gutmann y D. Thompson (1996, 2004). Por el otro, son partidarios de una concepción deliberativa crítica, los siguientes pensadores: J. Habermas (2005); J. Dryzek (2000); C. Rostbøll (2008). En tercer lugar, la concepción deliberativa republicana puede sub-clasificarse en: a) republicana clásica (Aristóteles); y b) republicana cívica (J. L. Martí, 2006).

6 En respaldo de la inclusión de dichos elementos pueden citarse los siguientes trabajos: Martí, 2006a; Gutmann y Thompson, 1996; Gutmann y Thompson, 2004; Rawls, 1996; C. S. Nino, 1997; entre otros. Por su parte R. Gargarella señala que las concepciones democráticas radicales, es decir aquellas que otorgan un valor preponderante a la voluntad y accionar ciudadana, pueden adoptar dos versiones disímiles: a) radicalismo populista; y b) radicalismo no populista. La primera de dichas versiones es la que hemos definido como populismo radical y la segunda es la que denominaremos democracia deliberativa (Gargarella, 2011: 101-107).

7 Por un lado, la democracia deliberativa se opone a aquellas concepciones democráticas agregativas, conforme las cuales el principio político de resolución de conflictos es el de voto o negociación. Por el otro, se diferencia de aquellas concepciones democráticas no agregativas que adoptan el principio argumentativo, pero que sin embargo son puramente sustantivistas o puramente procedimentales (Martí, 2006: 39-52; Gutmann y Thompson, 2001: 169).

284-302; Lovett, 2010: §3.2.; Pettit, 2012: 1-8).<sup>8</sup> La concepción deliberativa *neo-republicana*, sostiene que la *tradición republicana clásica*, debe ser depurada de sus *elementos perfeccionistas*, y en su lugar debe defenderse el *valor instrumental* de las virtudes cívicas, entendidas como medios adecuados para lograr el fin último de preservar la libertad política de cada ciudadano.<sup>9</sup>

E2) Sujeto (quienes): La democracia deliberativa postula que todos los ciudadanos deben considerarse moral y epistémicamente capacitados para intervenir en el debate público y tomar decisiones políticas, razón por la cual durante el proceso deliberativo deben escucharse, respetarse, y discutirse los argumentos de todos los posibles afectados por la norma o medida política en cuestión. El proceso deliberativo debe aspirar a cumplir con los ideales regulativos de inclusión, igualdad política e imparcialidad. Los ciudadanos deben tratarse unos a otros como personas libres e iguales con capacidad de autogobierno político. Desde una concepción neo-republicana, los resultados de la deliberación democrática son valiosos por su calidad epistémica y por permitir dicho trato igualitario entre ciudadanos. La concepción neo-republicana considera que los ciudadanos al deliberar deben tener por horizonte normativo una idea más o menos clara de bien común, así como desarrollar determinados aspectos de su personalidad.<sup>10</sup> De este modo la democracia deliberativa considera necesaria pero insuficiente la adopción del principio de la mayoría, debiendo ser el mismo complementado con el principio de reciprocidad moral o civilidad cívica, el cual requiere la adopción de un punto de vista imparcial (Gargarella, 2011: 141).

E3) Proceso (cómo): el ideal regulativo deliberativo es puesto en práctica por ciertos sujetos mediante la implementación de un proceso de discusión y decisión política. El ideal democrático deliberativo adopta un criterio epistémico intersubjetivo de validación de los resultados alcanzados. En dicho marco, el proceso democrático deliberativo es entendido como un proceso auto-correctivo, cuyos resultados son provisionales ya que están sometidos a continua revisión. La concepción deliberativa neorepublicana asume como una de sus hipótesis centrales que los resultados del proceso deliberativo no son infalibles, sino revisables. El proceso democrático deliberativo neorepublicano tiene por objetivos centrales: a) promover el trato igualitario entre ciudadanos; así como b) facilitar la resolución de aquellos desacuerdos políticos existentes al interior de una determinada sociedad, tendiendo al logro de un consenso racional entre los deliberantes.

En cuanto a las implicancias institucionales de la adopción de una *concepción democrática deliberativa neorepublicana* en el marco de un sistema presidencial, caben destacar las siguientes: i) se impide al presidente la posibilidad de legislar, sea i.a) de manera positiva, mediante genuinas leyes, decretos o bien decretos-leyes; o bien i.b) de modo negativo permitiéndole vetar total o parcialmente las leyes sancionadas por el poder legislativo; ii) se otorga a los ciudadanos la posibilidad de deliberar y decidir acerca del presupuesto público estatal; iii) la ciudadanía designa

8 J. L. Martí señala que casi ninguno de los deliberativistas ha asumido explícitamente una concepción republicana, lo cierto es que ésta es la concepción principal del concepto de democracia deliberativa, ya que dichos autores defienden explícita o implícitamente la mayoría de (sino todas) las tesis de la concepción deliberativa republicana aquí presentada (Martí, 2006a: 242-243).

9 Algunos autores sostienen que los *republicanos clásicos* asumían un *enfoque moral perfeccionista*, ya que promovían una específica concepción de la vida buena, sustentada en dos premisas: a) una ciudadanía activa con virtudes públicas; y b) el combate de la corrupción política. Los republicanos clásicos consideraban *intrínsecamente valioso* el fomento de las virtudes cívicas, y su *concepción de la libertad era positiva*, entendida como participación directa y activa en los asuntos de la comunidad (Cfr. Lovett, 2010: §3.1. y §3.2.). Sin embargo, otros autores, tales como J. Rawls, señalan que: 1) el *republicanismo clásico* no constituye una perspectiva perfeccionista; y 2) tampoco existe una oposición fundamental entre el enfoque republicano clásico y una teoría política de la justicia como imparcialidad (Véase: Rawls, 1996: 190-195 y 205-206).

10 En relación a la idea de bien común, el deliberativismo neorepublicano no adopta una concepción perfeccionista moral sino que simplemente plantea la necesidad de adoptar un ideal colectivo definido inter-subjetivamente por los ciudadanos de cada sociedad. No es el Estado el que impone un deber ser colectivo, sino los ciudadanos mediante la deliberación democrática el que deciden cual es su ideal de bien común (Lovett, 2010: §3.1. y §3.2.).

directamente o indirectamente a los miembros del senado; iv) los ciudadanos designan directa o indirectamente a los miembros de la corte suprema de justicia; v) no se permite la reelección presidencial; vi) se instrumenta un fuerte y continuo control ciudadano sobre los funcionarios del estado, de modo que se sancione o bien remueva del cargo a aquellos que no cumplan adecuadamente con su deber; vii) el congreso, en representación de la ciudadanía delibera y decide sobre el estado de sitio o intervención federal de una provincia, región o estado provincial o inferior al estado federal; viii) se fijan términos reducidos para los mandatos políticos; ix) se erige un órgano ciudadano extra-poder para llevar a cabo el control de constitucionalidad de las normas; y x) se dispone la publicidad absoluta de las sesiones parlamentarias (Pettit, 2012: Cap. 5).

### **Evaluación normativa**

En este apartado atenderemos, al segundo de los objetivos propuestos, atento explicitaremos objeciones de peso dirigidas a las concepción populista radical constitucionalista.

Al respecto, a partir de lo señalado en el apartado anterior (3.), podrían señalarse cuatro objeciones generales contra la concepción populista radical.

En primer lugar, desde una concepción robusta de autogobierno democrático, deliberativa neorepublicano, ha quedado comprobado que la concepción radical promueve un estado de cosas indeseable, atento no respeta adecuadamente los intereses políticos de aquellos individuos que integran una minoría.

En segundo lugar, el populismo radical adhiere a una concepción extralimitada de la soberanía popular conforme la cual los ciudadanos deciden ellos mismos en el proceso real de discusión y decisión política cuales son los límites y principios normativos a respetar.

1134

En tercer lugar, la concepción populista radical asume una concepción reprochable de interacción entre poderes constituidos, conocida habitualmente como separación estricta entre poderes, el cual propone la no coordinación y cooperación política entre poderes constituidos, a los fines de que la ciudadanía se el único medio de control. Esta concepción presupone una excesiva confianza en las capacidades morales y epistémicas de la ciudadanía y se vincula a una concepción de democracia positiva, sustantivista de la democracia (Gargarella, 2014a: 131). Consideramos, el modelo de estricta separación de poderes puede ser criticado por las siguientes razones: a) desalienta la cooperación entre poderes políticos en el proceso de toma de decisiones políticas; b) somete a los representantes a la voluntad implacable de los representados sea que esta decida aplicar medidas injustas o no; y c) no tutela adecuadamente los intereses de las minorías políticas (Gargarella, 2011: 143-144).

En cuarto lugar, puede objetarse a la concepción populista radical por no promover decisiones políticas justas es decir epistémicamente valiosas, estando preocupada únicamente por obtener decisiones legítimas en términos mayoritarios. En términos neorepublicanos los populistas democráticos promueven la no dominación pública, permitiendo que los ciudadanos controlen a los representantes del Estado, pero no impiden la dominación privada de quienes integran el grupo de ciudadanos mayoritario que se autodenomina pueblo por sobre los intereses de aquellos individuos que integran una minoría política estable o transitoria.

## En defensa de una concepción deliberativa neorepublicana

Habiendo explicitado distintas objeciones dirigidas a la concepción populista radical (4.), ahora nos abocaremos a esgrimir argumentos de peso en defensa de la adopción de una concepción deliberativa neo-republicana del sistema constitucional.

De este modo, consideramos pueden esgrimirse tres tipos de argumentos generales en defensa de una concepción constitucional neo-republicana, a saber: 1) un argumento normativo-epistémico (sustantivo-procedimental), relativo a que asume la mejor concepción democrática posible; 2) un argumento normativo sustantivo, en cuanto a que adopta el mejor concepto de libertad política; y 3) un argumento normativo-contextual relativo a que promueve el diseño institucional más legítimo y estable.

En cuanto al primer tipo de argumento, pueden esgrimirse al menos siete (7) razones en defensa de una concepción deliberativa neo-republicana del sistema presidencial, a saber: a) tutela adecuadamente el principio de igual consideración y respeto de todos los ciudadanos; b) nos permite avizorar alternativas políticas disímiles a las ya contempladas y establecidas; c) nos posibilita corregir errores lógicos y empíricos; d) nos obliga a revisar, moderar, y/o eliminar prejuicios valorativos; e) posibilita la comprensión y entendimiento entre ciudadanos que defienden posturas contrapuestas o disímiles; f) nos obliga a dar razones mediante las cuáles justificar nuestras posturas; g) posibilita la existencia de un genuino proceso colectivo de aprendizaje político; y h) promueve el respeto mutuo entre ciudadanos (Gutmann y Thompson, 1996; Martí, 2006, Gargarella, 2014).

En relación al segundo tipo de argumento, cabe señalar que el valor político central bajo una concepción democrática deliberativa neo-republicana es el de la libertad política entendida como no dominación (pública y privada) (Pettit, 2012: 5-8, 26-74). En contraposición, la concepción populista radical asume una definición positiva de libertad política entendida como participación política.

1135

¿En que sentido aventaja el concepto de libertad política neorepublicano al adoptado por la concepción populista radical? Al respecto, cabe señalar que la definición positiva ofrecida por el populismo radical permite la dominación privada de ciudadanos sobre ciudadanos y previene la dominación pública del Estado sobre los ciudadanos.

En lo atinente al tercer tipo de argumento, consideramos que el diseño institucional promovido por la concepción deliberativa neorepublicana posee ciertas ventajas, entre las cuáles caben destacar las siguientes: i) al otorgar facultades más restringidas al presidente, evita que dicho jefe de estado y de gobierno arrase con los poderes legislativo y judicial, vulnerando con ello la división de poderes, en tanto garantía última de la forma republicana de gobierno; ii) al otorgar mayor poder de decisión y control a los ciudadanos, garantiza una mayor legitimidad política de las medidas, normas, e instituciones adoptadas por los representantes; y iii) al tener por objetivos políticos primordiales, procurar el respeto mutuo entre ciudadanos, y resolver de manera equitativa los desacuerdos, permite que las medidas, normas e instituciones de gobierno adoptadas gocen de mayor estabilidad política.

## Conclusión

El presente trabajo ha tenido por objetivos principales reconstruir y contrastar dos concepciones disímiles del sistema constitucional, las cuales hemos denominado populista radical y deliberativa neorepublicana. A los fines de cumplir con estos objetivos, hemos seguido cinco (5) pasos argumentativos.

En primer lugar, explicitamos los presupuestos normativos de la concepción presidencial populista radical. En segundo lugar, identificamos los presupuestos normativos de la concepción deliberativa neorepublicana. En tercer lugar, explicitamos ciertas objeciones de peso dirigidas a la concepción populista radical. En cuarto lugar, brindamos argumentos, epistémicos, sustantivos, procedimentales e institucionales, en defensa de una concepción deliberativa neorepublicana, por sobre una concepción populista radical.

Finalmente, en quinto lugar, aportamos argumentos en defensa de la siguiente tesis normativa ideal de partida: el sistema constitucional de gobierno democrático puede superar o bien matizar las objeciones dirigidas a la concepción populista radical si el mismo asume una concepción deliberativa neorepublicana.



## Bibliografía

- CANOVAN, M., (2001), “Populism”, en Clarke, P. B. y Foweraker, J., *Encyclopedia of Democratic Thought*. New York: Routledge, pp. 674-687.
- DRYZEK, J., (2000), *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford U. P.
- FLAX, J. (2004), *La democracia atrapada. Una crítica del decisionismo*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- FLAX, J., (2011), “El decisionismo revisitado. Un contrapunto entre los gobiernos de Menem y Kirchner”, en *Diálogo Político*, Año XXVIII, N° 2, pp. 175-200.
- FRIEDMAN, B. (2005), “Las posibilidades normativas del control judicial de constitucionalidad: una respuesta a Roberto Gargarella”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, N° 1, pp. 169-174.
- GARGARELLA, R., (2004), *Crítica de la constitución. Sus zonas oscuras*. Buenos Aires: Capital Intelectual.
- GARGARELLA, R., (2005), “Acerca de Barry Friedman y el constitucionalismo popular mediado”, en *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, N° 1, pp. 161-168.
- GARGARELLA, R., (2006), “El nacimiento del constitucionalismo popular, Sobre The People Themselves, de Larry Kramer”, en *Revista de libros de la Fundación Caja Madrid*, N° 112, pp. 15-18.
- GARGARELLA, R., (2014a), “El nuevo constitucionalismo dialógico frente al sistema de los frenos y contrapesos”, en R. Gargarella, (Comp.), *Por una justicia dialógica. El Poder Judicial como promotor de la deliberación democrática*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, pp. 119-158.
- GARGARELLA, R., (2014b), *La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010)*. Buenos Aires: Katz Editores.
- GUTMANN, A., y THOMPSON, D., (1996), *Democracy and Disagreement*. Harvard: Harvard U. P.
- GUTMANN, A., y THOMPSON, D., (2001), “Deliberative democracy”, en Clarke, P. B. y Foweraker, J., *Encyclopedia of Democratic Thought*, New York: Routledge, pp. 168-174.
- GUTMANN, A., y THOMPSON, D., (2004), *Why deliberative democracy?* Princeton: Princeton U. P.
- HABERMAS, J., (2005), “Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa”, en *Polis: Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 4, N° 10.
- KRAMER, L. D., (2004), *The People Themselves: Popular Constitutionalism and Judicial Review*. Oxford: Oxford U. P.
- LACLAU, E., (2005), *La razón populista*. Buenos Aires: F.C.E.
- LINZ, J. J., (1990), “The Perils of Presidentialism”, en *Journal of Democracy*, pp. 51-69.
- LINZ, J. J., (1997), “Democracia presidencial o parlamentaria. ¿Qué diferencia implica?”, en *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas*, Linz J. J. y Valenzuela A. (Comp.), Madrid: Alianza.
- LOVETT, F., (2010), “Republicanism”, en: <http://plato.stanford.edu/archives/sum2010/entries/republicanism/>, consultado el 10/03/2013.
- MARTÍ, J. L., (2006), *La república deliberativa. Una teoría de la democracia*. Madrid: Marcial Pons.
- MOUFFE, C., (2000), “Deliberative Democracy or Agonistic Pluralism”, *Political Science Series*, (72), 1-30.
- NINO, C. S., (1997), *La Constitución de la Democracia Deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- PETTIT, P., (2012): *On the People's Terms: a Republican Theory and Model of Democracy*. Cambridge: Cambridge U. P.

- RAWLS, J., (1996), *Political Liberalism*. Oxford: Oxford U. P.
- ROSTBØLL, C. F., (2008), *Deliberative Freedom, Deliberative Democracy as Critical Theory*. New York: State University of New York Press.

# La relación Estado- Sociedad y algunas perspectivas teóricas para el análisis del acceso a la Justicia

**Serrano, Manuel Francisco**

Becario de iniciación a la investigación. UNSL

manu.602@gmail.com

**Eje temático:** Estado, Política y Democracia

## Introducción

Este artículo parte del supuesto de que, para estudiar la problemática del acceso a la Justicia no puede obviarse el estudio de las relaciones entre Estado y sociedad. Esto supone reconocer que existen múltiples perspectivas analíticas de esta compleja vinculación, en consecuencia, se propone reflexionar teniendo en cuenta que la propuesta analítica de la relación Estado-Sociedad impactará en el modo de enfrentar el estudio del problema social del acceso a la Justicia. Por ello, para efectuar algún aporte, se intentará plantear unas pocas ideas a partir de tres conceptualizaciones del Estado y su relación con la sociedad. En el primer apartado, se dará un concepto de acceso a la Justicia y una síntesis acerca de la concepción del mismo. En el segundo, se abordará sintéticamente la problemática desde la perspectiva estructuralista de Guillermo O'Donnell, entendiendo al Estado como el componente específicamente político de la dominación que articula y organiza a la sociedad para reproducir las relaciones de dominación capitalistas, se observará que la estructura que sustenta la concepción del acceso a la Justicia y su cambio en la historia. En el tercero, a partir de conceptualizar al Estado como un conjunto de instituciones se enunciarán algunas formas institucionalizadas de acceso a la Justicia. Finalmente, en el cuarto apartado se enfocará la perspectiva del Estado de Pierre Bourdieu y su aporte respecto de la pretensión estatal del monopolio de la violencia simbólica para vincularla con las formas de acceso a la Justicia.

1139

## Conceptualización del acceso a la Justicia

Para poder avanzar se propone entender al acceso a la Justicia como el derecho fundamental que gozan los ciudadanos en la medida que pueden acudir al Estado (por medio de sus instituciones públicas) para solucionar sus conflictos y necesidades jurídicas (Serrano 2014).

En este sentido, al hablar del acceso a la Justicia, lo primero que debe tenerse en cuenta es que su conceptualización ha variado a través de la historia. Gustavo Maurino (2008: 141-143) entiende que el mismo, en un comienzo estuvo asentado sobre tres pilares: Primero, como una herramienta neutral para proteger derechos, fundamentalmente los civiles y políticos. Segundo, como una herramienta defensiva, un remedio particular para cuando los derechos son afectados, una vez subsanados (si encuentra respuesta favorable en la Justicia) el acceso a la misma no tiene otra función. Por último, como un mecanismo de defensa, en términos estrictamente individuales, frente al Estado.

Este es el paradigma conceptual del Estado Liberal, tanto en su faz económica (teorizada por Smith y Ricardo entre otros) como política (principalmente los pensadores contractualistas como Locke y Rousseau). Es decir, se entiende que el Estado sólo se debe ocupar del resguardo de los derechos de propiedad, libertad y seguridad de las personas, absteniéndose de intervenir en las relaciones sociales.

Pero las sociedades han cambiado a través de los años. Las luchas sociales de finales del siglo XIX y mediados del siglo XX han logrado una mayor intervención del Estado en las relaciones sociales, entendiendo que existen, además de los derechos civiles y políticos, derechos sociales, culturales y económicos que buscan lograr la igualdad material de los diferentes actores políticos (principalmente en el plano laboral). Esto resulta plasmado, en la Argentina, con la reforma constitucional de 1957 (anteriormente la de 1949). También se han reconocido los llamados “derechos difusos” en la reforma constitucional de 1994, donde se acepta la existencia de ciertos derechos que afectan a todos o algunos sectores en particular y la obligación consiguiente del Estado de asegurar su goce y defensa. También, con esta última reforma se le da un rango superior a las leyes, a los Tratados Internacionales, y en particular, rango constitucional a algunos Tratados Internacionales de Derechos Humanos y la previsión expresa del método para agregar otros.

Por esta situación, Maurino (2008: 144-145) sostiene que se deben incorporar tres nuevas dimensiones al acceso a la Justicia: Por un lado, pensar la dimensión sustantiva y no instrumental del acceso a la Justicia, significa que estar ante la Justicia, no debe ser sólo un remedio a un derecho vulnerado, sino una forma de participación ciudadana, garantizando que los grupos más postergados y vulnerables accedan a ella. Por otro, a la dimensión defensiva se le debe agregar la dimensión emancipatoria del acceso a la Justicia, la cual no se agota en la defensa de un derecho, sino que también debe unirse al reclamo de ciudadanía. Es decir, la noción de ciudadanía no sólo se circunscribe a los derechos civiles, sino que además lo integran el cúmulo de derechos sociales, culturales, económicos y difusos del que gozan todas las personas. Finalmente hay una dimensión colectiva del acceso a la Justicia cuya función es mejorar las condiciones de acceso a la Justicia.

### La perspectiva estructural

1140

En esta perspectiva se realiza una mirada macro social entendiendo que existen estructuras que subyacen a las relaciones sociales y demarcan el funcionamiento de las instituciones. En este sentido, Guillermo O'Donnell (1978: 1158) nos dirá que el Estado es “*el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada*”. La dominación es la capacidad de imponer regularmente la voluntad sobre otros y lo político es la dominación respaldada por el control legítimo de los medios de coacción física, por lo que este concepto de Estado se circunscribe al plano de lo político como dimensión de la dominación social. La dominación, al ser una modalidad de vinculación entre sujetos, es relacional. Ahora, esta relación es desigual por el control diferencial de los recursos de dominación<sup>1</sup> consecuencia de diversos factores, pero el principal diferenciador es la clase social (Idem: 1159).

El control de los recursos de dominación por parte del Estado genera varias consecuencias, la que aquí nos interesa es que los dominados entienden la intervención del Estado en sus relaciones privadas, como algo externo y posterior que interviene (con total legitimidad para hacer uso de la coacción física) sólo cuando algo ha fallado. Pero esto en realidad no es así, el Estado desde un principio *coconstituye* esta relación, ya que es una parte intrínseca y constitutiva de la misma (cfr. Idem: 1162).

El Estado funciona como articulador de la dominación capitalista, como un tercero cuyo interés es reproducir las relaciones sociales capitalistas a través de las instituciones -primariamente- coactivas. Pero, además es articulador y organizador de la sociedad. En primer lugar funcionando como límite negativo de las consecuencias socialmente destructivas de la reproducción capitalista (monopolios, sobreexplotación, etc.). Por otra parte, mediante una especie de división del trabajo o de competencias, ya que el burgués no se ocupa de decisiones e inversiones necesarias para el logro de condiciones sociales óptimas para la reproducción del sistema (Idem: 1168 a 1169).

1 O'Donnell enumera los siguientes: Control de medios de coerción física, control de recursos económicos, control de recursos de información en sentido amplio y el control ideológico.

Finalmente, la objetivación de la relación Estado-Sociedad, está dada por el derecho racional-formal que consagra a los sujetos iguales frente a la circulación del capital, situación que permite el libre intercambio de los recursos y “hacer desaparecer” las desigualdades sociales.

Si se aplica este marco teórico a los cambios producidos en el concepto de acceso a la Justicia se podría sostener que éstos se produjeron para mantener la relación de dominación. El Estado articuló las relaciones sociales de tal forma que la violencia del sistema no concluyera con un cambio radical del mismo. Las luchas sociales que produjeron cambios en la Justicia sólo modificaron la “realidad visible” y no la estructura de la Justicia del sistema capitalista.

En este sentido, Carlos Matus (1991) explica esta diferencia utilizando los conceptos de “genosituación” y “fenosituación”. El primero sería la estructura o conjunto de estructuras que permanecen como inalterables dentro del sistema; mientras que la segunda sería la apariencia visible de esa estructura. Aplicado al tema en cuestión, la participación del Estado como un tercer sujeto ajeno a la situación litigiosa que dicta una solución con fuerza coactiva para ser cumplida sería la genosituación, mientras que la forma en que se estructura el sistema de Justicia sería la fenosituación. Así, en un principio, esa función era ejercida exclusivamente (al menos en la faz formal) por los jueces y tribunales judiciales que ejercían su función de acuerdo a los pilares expuestos por Maurino, como un mecanismo netamente defensivo al que los sujetos acudían. Se presentaban ante el Juez y con iguales herramientas defensivas demandaban y contestaban esperando que el Juez (como un tercero imparcial, imparcial e independiente) dirima el problema. En la actualidad este sistema sigue funcionando como paradigma principal de la solución de conflictos, pero a la par se han generado sistemas alternativos de solución de conflictos<sup>2</sup> (arbitraje, casas de justicia, mediadores, defensorías especiales, secretarías especiales, diversas instituciones administrativas, etc.), que si bien no reemplazan al sistema judicial, buscan subsanar las relaciones desiguales de dominación<sup>3</sup>. Pero esa subsanación se produce dentro de la fenosituación, por lo que el sistema capitalista continúa. El Estado se hace cargo de generar dichos cambios para poder continuar con la reproducción del sistema articulando y organizando la sociedad.

### Perspectiva institucional

Entendida la visión estructural, cabe continuar con el análisis de las instituciones del Estado para garantizar el acceso a la Justicia, por ello en este apartado, se entenderá por Estado “*Un conjunto de instituciones y de relaciones sociales (la mayor parte de ellas sancionadas y respaldadas por el sistema legal de ese estado) que normalmente penetra y controla el territorio y los habitantes que ese conjunto pretende delimitar geográficamente. Esas instituciones tienen como último recurso para efectivizar las decisiones que toman, la pretensión de monopolizar la autorización legítima de los medios de coerción física, y además pretenden ejercer supremacía en el control de dichos medios, que algunas agencias especializadas del mismo estado normalmente ejercen sobre aquél territorio.*” (O’Donnell 2008: 1).

2 Sobre la situación de los medios alternativos en la Provincia de San Luis ver Serrano, Manuel Francisco (2014) “El acceso a la Justicia de los sectores vulnerables en la Provincia de San Luis” en Franco Bartolacci (compilador) XI Congreso Nacional y IV Internacional sobre sobre democracia, entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina, UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario Argentina.

3 Las Reglas de Brasilia sobre el Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad conceptualizan qué es lo que se entiende por persona en condición de vulnerabilidad:

(3) Se consideran en condición de vulnerabilidad aquellas personas que, por razón de su edad, género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, encuentran especiales dificultades para ejercer con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico.

(4) Podrán constituir causas de vulnerabilidad, entre otras, las siguientes: la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas o a minorías, la victimización, la migración y el desplazamiento interno, la pobreza, el género y la privación de libertad.

La concreta determinación de las personas en condición de vulnerabilidad en cada país dependerá de sus características específicas, o incluso de su nivel de desarrollo social y económico.

El Estado como un conjunto de instituciones va a estar integrado por cuatro dimensiones: Un conjunto de burocracias que tienen asignado lograr o proteger el bien común (de acuerdo al cumplimiento de éste último se observará el grado de eficacia del Estado); un sistema legal que penetra y codetermina a las relaciones sociales (el actuar de las burocracias de acuerdo al sistema legal constituirá la efectividad del Estado); se intenta constituir como un foco de identidad colectiva para sus habitantes con el objetivo de generar un “nosotros” que se pone por encima de las diferencias sociales (de acuerdo al logro de este objetivo será la credibilidad del Estado); y es un filtro que se encarga de separar el “adentro” y “afuera” de su territorio, sus instituciones, etc. (aquí se observa la capacidad de filtraje del Estado que se supone apunta al bien público). (cfr. Idem: 2).

Este carácter institucional del Estado es inherentemente desigual para las personas y se acentúa cuando éstas están frente a obstáculos que profundizan la desigualdad a la que están sometidas. Y es aquí donde empieza a jugar el acceso a la Justicia. Si se piensa en los Juzgados, Fiscalías y Defensorías como medios burocráticos clásicos se observará que están asentados sobre bases liberales que han sido complementadas con los derechos económicos, sociales y culturales (en Argentina luego de la reforma constitucional de 1957) y los derechos difusos (con la reforma de 1994), además del rango constitucional de diversos Tratados Internacionales de Derechos Humanos, y el darle rango superior a las leyes a los Tratados Internacionales. Estas reformas, podría decirse, son consecuencia de un nuevo paradigma en torno al acceso a la Justicia. Ej de esto es el “Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia” del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo<sup>4</sup> que propugna una activa participación del Estado para la protección de los derechos a través de las políticas públicas. La consecuencia de esto es que las cuatro dimensiones del Estado se han ampliado considerablemente en comparación con el clásico Estado liberal. El conjunto de burocracias ahora agrega los medios administrativos y alternativos de acceso a la Justicia, el sistema legal se ha visto profundamente modificado en el sentido de que ha proliferado la legislación con una marcada tendencia de protección de los derechos humanos, además de la cuantiosa jurisprudencia en tal sentido<sup>5</sup>. Por su parte, los medios alternativos de acceso a la Justicia al intentar dar respuesta de las necesidades jurídicas de los sectores vulnerables, genera necesariamente inclusión social que fortalece la identidad colectiva y por lo tanto apoya la función de filtro del Estado, para marcar los beneficiarios de los medios de acceso a la Justicia.

En este trabajo sólo es posible observar estos cambios, ya que para analizar la eficacia, efectividad, credibilidad y capacidad de filtraje es necesario un estudio de tipo cualitativo que excede por demás al presente.

### Perspectiva cultural

Aquí el planteo se va a enfocar en la dimensión subjetiva del Estado, dándole preponderancia a la violencia simbólica que éste ejerce sobre las personas, por ello se dirá que “*el Estado es una X (a determinar) que reivindica con éxito el monopolio del uso legítimo de la violencia física y simbólica en un territorio determinado y sobre el conjunto de la población correspondiente*” (Bourdieu 2002: 5).

4 El Manual sostiene que “*El acceso a la justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas y cuyo ámbito material de aplicación se delimita mediante el análisis del conjunto de derechos de los ciudadanos y la valoración de la naturaleza y extensión de la actividad pública y de los mecanismos o instrumentos jurídicos necesarios para garantizarlos.*” (2005: 11).

5 Una situación particular se da en el ámbito jurisprudencial, últimamente los jueces han dictado fallos que de alguna manera intentan adecuar las burocracias al sistema legal. Ejemplos de esto son los siguientes casos de la CSJN: Bazterrica Fallos, 308:1392 (1986); Sejean Fallos, 308:2310 (1986); Portillo Fallos, 312:496 (1989); Rayford Fallos, 308:733 (1986); Ekmekdjian Fallos, 315:1492 (1992); Baha-mondez Fallos, 316:479 (1993); Morales Solá Fallos 319:2741; Girolodi Fallos, 318:514 (1995); Arteaga Fallos, 321:2767 (1998); Migno-ne Fallos, 325:524, (2002); Calvo y Pesini Fallos, 321:194 (1998); González de Delgado Fallos, 323:2659 (2000); Asociación Benghalensis Fallos, 323:1339 (2000); Alitt CS, 21-XI-06; Hoft Fallos, 327:5118 (2004); Mendoza CS, 20-VI-06; Verbitsky, Defensor del Pueblo CS, 18-IX-07 y Badaro. (extraído de Santiago 2008: 24).

Bourdieu toma de Max Weber el concepto de monopolio de violencia física, en el sentido de que sólo el Estado está legitimado para ejercerla. Piénsese en una sentencia judicial, ésta debe ser acatada, de lo contrario se utilizará la fuerza pública para hacer que el condenado actúe “conforme a derecho”. Por su parte, la violencia simbólica es aquella capacidad de producir e imponer las categorías de pensamiento que se aplican al mundo para que se lo pueda ver de forma “natural” obviando el hecho de que es consecuencia de una serie de actos de institución (cfr. *Idem*). La principal institución que moldea las mentes de las personas es la escuela, allí se aprende a obedecer a la autoridad, a tener un orden determinado (hombres – mujeres, de mayor a menor, orden alfabético, calificaciones, etc.), a interactuar conforme a las reglas establecidas, etc.

El Estado es consecuencia de un proceso de concentración de diferentes especies de capitales, que lo constituye en un detentor de un “metacapital” que le da poder sobre los demás capitales y sus poseedores. Estos capitales son: el capital de fuerza física, que debe reafirmarse en dos frentes, el externo por medio del ejército para diferenciarse de los otros Estados, y el interno por medio de las fuerzas de seguridad y el sistema de Justicia para el mantenimiento del orden interior; el capital económico que se impone a través del tributo que legítimamente cobra el Estado para su propio mantenimiento; el capital informacional por medio del cual el Estado concentra, trata y distribuye la información, piénsese en los diversos registros (civil, dentro de cada institución educativa, de salud, de justicia, de seguridad), en la codificación, en el establecimiento de los límites geográficos, etc.. A su vez, la cultura se desprende de este tipo de capital como una dimensión unificadora de todos los códigos (lingüístico, jurídico, burocrático, etc.), que genera una imagen nacional de las personas a través, principalmente, de las escuelas en la enseñanza de la historia y la literatura. Esta unificación tiene como efecto el rechazo de otras culturas que son vistas como individualidades y por lo tanto permite un acceso desigual a los distintos medios para satisfacer la necesidad cultural de las personas.

Finalmente, el capital simbólico es cualquier forma de capital mientras sea percibido por los actores y éstos le den un valor<sup>6</sup>. El capital jurídico es la forma objetiva y codificada del capital simbólico. En este trabajo en particular, interesa la violencia simbólica del derecho. Bourdieu (2003) sostiene que la fundamentación de su legitimación consiste en una autolegitimación por universalización o deshistorización. Se hace parecer como fundamentado en una autoridad trascendente y neutral que sabe cuál es el bien común, obviando que se trata de una consecuencia de la posición que ocupan en un campo<sup>7</sup> las personas que enuncian las prescripciones jurídicas, es decir, la posición de poder que tienen las personas que pueden sancionar las leyes, dictar sentencias, interpretar las disposiciones legales, crear doctrina jurídica, etc. y esto funciona simplemente porque los juristas creen y hacen creer en esa universalización.

La violencia simbólica del Estado actúa prácticamente en todos los ámbitos de la vida y la Justicia no es ajena a ella, por eso, en este punto sólo se observa el concepto de acceso a la Justicia que fuera dado al comienzo de este trabajo. Lo primordial del mismo es la necesidad de que exista un Estado capaz de solucionar los problemas y necesidades jurídicas de las personas. Esto no es otra cosa que la objetivación del metacapital. Sólo el Estado tiene la legitimación de la coerción física para solucionar conflictos dentro sus fronteras, como así también la capacidad de recaudar los fondos necesarios para solventar los gastos que generan las instituciones de Justicia (judiciales o administrativas). También se genera todo un sistema informacional que contiene actuaciones, datos personales, ubicaciones, etc. de tal magnitud y necesariamente públicos que hace que tal sistema esté en manos del Estado. Finalmente, a nivel cultural se conforma una unificación de códigos dispuesta por la Constitución Nacional que establece que la legislación civil, penal, laboral y de seguridad social debe ser competencia del Congreso de la Nación, pero a su vez, la diversa legis

6 Bourdieu utiliza como ejemplo el honor en las sociedades mediterráneas. Éste existe a través de la reputación, la representación que los otros se hacen de percibir y apreciar ciertas propiedades y ciertas conductas como honorables o deshonorables

7 un “campo” es para Bourdieu un espacio social específico en el que las relaciones se definen según un tipo de poder o capacidad también específico poseído por quienes “juegan” en ese espacio social. Las posiciones de los agentes en el campo se definen según su posición actual o potencial en la estructura de distribución del poder específico del campo en el que pretenden jugar (sea el artístico, el político, el religioso, el jurídico, etc.). (N.del T. del texto utilizado en este trabajo).

lación provincial y municipal como toda normativa administrativa están obligadas a adecuarse a la Constitución Nacional. Esto genera una coherencia normativa (hablando a grandes rasgos) que ratifica el control informacional del Estado.

### **Reflexiones finales**

Un análisis con pretensión de completitud de una problemática social, necesariamente debe ser atravesado por un estudio del Estado y la sociedad, desde diferentes perspectivas. En este trabajo se analizó la problemática del acceso a la Justicia desde una perspectiva estructural, donde se entendió que la evolución del concepto de acceso a la Justicia, responde a la función del Estado de coconstituir las relaciones capitalistas. Desde la perspectiva institucional, se pudo observar un expansionismo de las cuatro dimensiones que propone O'Donnell. Finalmente, desde la perspectiva cultural, se concluyó que el mismo concepto que se propusiera al comenzar este trabajo, es consecuencia de la violencia simbólica del Estado que objetiva el metacapital que posee el Estado.



## Bibliografía

- Bourdieu Pierre (2002) “Espiritus de Estado. Genesis y estructura del campo burocrático” en IEP - Instituto de Estudios Peruanos, Lima.
- Bourdieu Pierre (2003) “Los juristas, guardianes de la hipocrecía colectiva” en Jueces para la democracia N° 47 (págs. 3-5).
- Dirección Nacional de Promoción y Fortalecimiento para el Acceso a la Justicia. (2012). “El Acceso a la Justicia como Política de Alcance Universal. Acceso a la Justicia para Todos”, Buenos Aires: Infojus.
- Matus, Carkis (1980) “Planificación de situaciones” Fondo de Cultura Económica, México
- Maurino, G. (2008) “Acceso a la justicia de los excluidos (en lo social, cultural y económico)” en M. P.-D. Nación, Defensa Pública: garantía de acceso a la justicia (págs. 141 - 146). Buenos Aires: Defensoría General de la Nación.
- O’Donnell, Guillermo (1978) “Apuntes para una teoría del Estado” en Revista Mexicana de Sociología. Año XL, Vol. XL/N° 4 Octubre-Diciembre 1978, UNAM, México.
- O’Donnell, Guillermo (2008) “Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras” en XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2005). Manual de Políticas Públicas para el Acceso a la Justicia. Buenos Aires: Ediciones del Instituto
- Santiago, Alfonso (2008) “Neoconstitucionalismo” Anales de la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Serrano, Manuel Francisco (2014) “El acceso a la Justicia de los sectores vulnerables en la Provincia de San Luis” en Franco Bartolacci (compilador) XI Congreso Nacional y IV Internacional sobre sobre democracia, entre el malestar y la innovación: los nuevos retos para la democracia en América Latina, UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario Argentina.

## “Ser y estar en la democracia argentina contemporánea”

**Daniel E. Welschinger**

Profesor Regular (PAD), dedicación completa.

Universidad Nacional del Comahue/ Departamento de Estudios Políticos

dewelschinger@gmail.com

**Eje temático:** Estado, política y democracia.

### **Resumen:**

Una pregunta recorre Sudamérica en los albores del siglo XXI, ¿perdurarán sus procesos de democratización? La tormenta neoliberal no se ha disipado, al contrario, reconfigura sus *cúmulus* al son de la sinfonía hegemónica global. Su discurso se hace *fuerte* en cada intersticio cotidiano de individuación. Aún los intentos para la recuperación del vínculo parecieran no poder escapar a esta lógica.

En la coyuntura, las iniciativas de reformas parecen estar llegando a un escalón retórico (*bull-market*). Es verdad que la recuperación de los salarios de los trabajadores formales, el incremento de la demanda agregada, la extensión de los programas sociales no sólo resultan un significativo motor del crecimiento económico sino también un instrumento de justicia y dignificación. Sin embargo, aún con todo ello, no se constatan reducciones de las desigualdades sociales propias de la segmentación del mercado de trabajo y la crítica al modelo de una sociedad del mero consumo continúa siendo completamente procedente. Tal vez corresponda a instancias académicas encontrar la forma de volverla parte de un debate más amplio.

Mientras tanto, el análisis formalista tiene poco para aportar, desde una óptica descriptivista que persiste en fijar sus coordenadas donde los hechos ya no están, distrayendo como un mago la política en las relaciones. Así, la potencialidad de las instituciones para conformar una democracia de otro orden se encuentra interpelada. Si la democracia fuera un sistema, su legitimidad no requeriría de una recurrente argumentación normativa con arreglo a valores.

1146

### **La base de la desigualdad**

¿Es válido suponer la existencia de fuerzas con capacidad política que busquen operar en desmedro del proceso de democratización sudamericano contemporáneo? ¿Cuáles hechos o procesos pueden sustentar esta preocupación? En principio, podemos fácilmente reconocer que aún no hemos alcanzado un punto de acuerdo respecto a qué, cuál y cuánta participación social es la adecuada a la estabilidad republicana regional. Esta tensión resulta sustantiva para nuestro interés. No me refiero a las instancias de la mera defensa del orden constitucional, que se conforma como régimen de gobierno, sino a aquel proceso prometido por la modernidad, asentado en la confianza sobre los resultados de las ciencias, para el paulatino progreso del conocimiento y el bienestar social y moral.

Si algo tuvieron bien en claro los hacedores de la Grecia clásica fue la función del *ágora* para la canalización del *polemos*, para la administración pacífica del *agón*... El horizonte ontológico allí

abierto para las sociedades occidentales, quedaron pregnados de *isonomía*, en tanto fuente vital de aquel principio de organización. Esta tendencia es la que se encuentra seriamente amenazada.

Según el informe *Oxfam*, en 2014 el 1% de la población mundial era dueña del 48% de la riqueza global<sup>1</sup>. La tendencia, que se acentúa aceleradamente desde el 2010, señala que de continuar así las cosas en el año 2019 llegarán a poseer el 54% del total. Pero, del 99% de la población restante, una quinta parte (el 20%) concentra la mitad (50%) del 52% que queda. También este grupo acompaña la tendencia a concentrarse. Es decir que la profundización del modelo de valorización financiera global, que se produjo como consecuencia del *rescate* de bancos y calificadoras en 2008, actúa en favor de la conformación de una polarización social como nunca la historia humana ha visto hasta ahora<sup>2</sup>. Las corporaciones financieras transnacionales, al amparo de la lógica de acción de los organismos económicos supranacionales, van ganando la pugna abierta con el sector de la economía productiva y del mundo del trabajo en ella implícito. Un conocido economista francés, Jean Paul Fitoussi, señala que la paulatina reducción del trabajo global necesario no es un problema *macroeconómico* sino *estructural*, en relación directa con el traspaso del control de los factores, en el desarrollo de esta lógica de acumulación<sup>3</sup>. Los especialistas de *Der Spiegel* calculan que, de continuar la tendencia, el 20% de la PEA mundial será suficiente para “mantener la marcha de la economía” (sea lo ello fuera)<sup>4</sup>. Es decir, el *modelo 30/70* (30% de *incluidos*, en el mejor de los casos) ya dispone de viabilidad *técnica*, ahora requiere de mecanismos de sustentabilidad social y aceptación, es decir, legitimidad política.

Es verdad que la distribución espacial de la estructuración de las desigualdades ha cambiado mucho y no se dispone ya de manera tan homogénea sobre las regiones como en el siglo XX. Thomas Piketty (2015: 321 y ss.) demuestra por ejemplo, que en el período 1970-1980 se produjo una explosión sin precedentes de la desigualdad de los ingresos en los Estados Unidos. De persistir la tendencia, en el año 2030 el 60% del ingreso nacional será obtenido por el decil superior de la jerarquía. Sin embargo, la capacidad de externalizar *las pérdidas* junto al grado de *privatismo cívico* interno alcanzado por esta superpotencia mundial, hacen que sus consecuencias no alcancen a conformarse en factor de desestabilización del sistema político. No precisamente es el caso de la periferia. Latinoamérica constituye la segunda región más desigual del planeta (0.53 de Coeficiente de Gini), apenas por debajo del África Subsahariana (0.56). Mantiene al 28% de su población por debajo de la línea de pobreza (LP). La *buena* noticia es que estas estadísticas han bajado 0,1% en los últimos tres años (2012 – 2015). La *mala* es que no se constata una relación positiva entre mayores transferencias monetarias y acceso a los servicios básicos (especialmente educación y salud). Brasil (0,55 de Coeficiente de Gini), Colombia (0,53) y Chile (0,50) encabezan el ranking de desigualdad sudamericana. Argentina muestra un 0,46 en este coeficiente, Uruguay 0,38 (la Unión Europea un 0,29).

Sobre el reconocimiento de esta base de desigualdades se sustenta la disconformidad social que subyace en las demandas que acompañan la estrategia de *la gobernabilidad sistémica* (Analdi, W.; 1995).

1 *Oxfam internacional* presentó sus datos en la Universidad de Oxford (19/01/2015) con datos extraídos del *Credit Suisse Global Wealth Datebook*: [www.oxfamintermon.org](http://www.oxfamintermon.org)

2 El Programa de Alivio de Activos Problemáticos (TARP, por sus siglas en inglés) consistió en destinar más de 700 mil millones de dólares del sector público para la compra de *activos basura* (hipotecas *subprime* y otros), la mayor intervención estatal de todos los tiempos.

3 Zygmunt Bauman (2003: 27) cita un artículo del mencionado autor publicado en *Le Monde Diplomatique*: “Europe: le commencement d’une aventure”, 29 de agosto de 1997.

4 Este mismo autor, cita Hans Peter Martin y Harald Schumann, especialistas en economía de la mencionada revista alemana, y recomienda su trabajo “The global trap”, Londres, Zed Books, 1997.

## Estrategias de gobernabilidad

A cada tipo de estrategia de gobernabilidad le corresponde una forma específica de obtener legitimidad política. Comencemos por la gobernabilidad *sistémica*. Su estrategia es muy conocida por nosotros: gestiona un orden “de equilibrio” sobre la base de estrechar vínculos de reciprocidad con los actores económicos, sociales y políticos con mayor capacidad inmediata de desestabilización. Así, el tipo de relación fundamental es la extorsión. Con la hegemonía recostada sobre el lado de la coacción, las reformas estatales suelen sesgarse en un sentido pro mercado. El neoliberalismo persiste en entender a la democracia sólo como un instrumento para viabilizar las reformas sociales que requiere el mercado para su adecuado funcionamiento sistémico. Cuando los gobiernos (sudamericanos) no optan abiertamente por esta democracia “gobernada”, comienzan los problemas de gobernabilidad. No es este el lugar donde desarrollar el *modus operandi* de desarrollo de los denominados *golpes blandos*, pero sí para reconocer la recurrencia de los últimos acontecimientos: reclamos sociales legítimos - violencia “espontánea” y/o su represión gubernamental - momentos de *ingobernabilidad* - condena por parte de la “comunidad internacional”, que finalmente habilita a una aceptable renuncia forzada o la directa separación del jefe de Estado. Tras unos meses de transición y reordenamiento represivo, se organizan una elecciones “controladas” y el país vuelve a insertarse en el seno de la comunidad internacional... Esto fue lo que ocurrió o se intentó que ocurriera en Venezuela (2002, 2003, 2014), Honduras (2009), Haití (2004), Bolivia (2008), Ecuador (2010) y Paraguay (2012). En algunos casos fue la incipiente organización subregional alternativa la que impidió la destitución (UNASUR para Ecuador, 2010), en otros la movilización popular (Venezuela), pero en todos los casos los procesos de democratización quedaron al menos malheridos.

El otro tipo de estrategia es denominada por Ansaldi (1995: 29) *gobernabilidad democrática*. Sería la capacidad que alcanza a desarrollar un gobierno para obtener obediencia sin violentar las reglas de juego y sin que la amenaza que otro actor pudiera hacer para romperlas resulte convincente para el conjunto de la sociedad. Es decir, una estrategia que necesariamente se proponga continuar expandiendo las libertades políticas básicas, los procedimientos de participación y las instituciones acordes para ello, así como las medidas de orden económico y político que tiendan hacia aquel horizonte de *isonomía* mencionado más arriba. No es que con esta estrategia se cuestione sustantivamente el *modelo 30/70*, sino que busca al menos balancear un poco la integración sistémica y la integración social. En este sentido, la profundización del proceso de democratización significa transferir funciones estatales a la sociedad civil, a instituciones y organizaciones que alcancen un desarrollo tal como para poder ejercer mediaciones democráticas (“en la vieja línea de Madison”, señala Ansaldi, es decir, la potenciación de una sociedad con capacidad para controlar al mismo gobierno que contribuyó a fortalecerle). Para ello el Estado debe ejercer su función reguladora y esto es precisamente lo que a las fuerzas neoliberales les molesta.

## Estar en democracia, en Argentina

En los ‘80 los argentinos vimos llegar al orden constitucional *huyendo* de la ESMA. Pero los ‘90 se inician *huyendo* de ENTEL... Del giro que va desde el liberalismo político (con los derechos humanos en el centro) al liberalismo económico (con los derechos humanos en la periferia), apenas salimos como pudimos. Es cierto que con aquellas políticas de apertura económica y liberalización económica de inspiración neoliberal, junto con la aplicación de un programa antiinflacionario basado en un régimen de convertibilidad (tipo de cambio fijo en paridad con el dólar), se logró controlar el *drama* de la hiperinflación precedente, acceder rápidamente al crédito externo, equilibrar el gasto público con la venta de activos, promover la inversión de capital y activar un efímero ciclo de crecimiento económico. Pero también que la riqueza se concentró en cada vez menos manos, creció el desempleo, aumentó la precariedad laboral, la vulnerabilidad y la desigualdad social, hasta niveles nunca antes registrados.

Cuando las restricciones externas se acentuaron (1998), el déficit fiscal y la abultada deuda externa acumulada emergieron una vez más como una seria dificultad para la viabilidad del *modelo*. La incapacidad monetaria para adecuar los niveles de competitividad, sumado a la caída de los precios de los bienes primarios de exportación, potenciaron la recesión. En este contexto, la puesta en marcha de medidas de ajuste (2001) agravaron la situación y terminaron produciendo tal vez el mayor colapso económico, social y político de la vida institucional contemporánea. En 2002 alcanzamos el 20,8% de desocupación *abierta*.

Ya a principios del año 2002, era imposible evitar la salida del régimen de la convertibilidad. Esto implicó declarar el default de la deuda y enfrentar la devaluación del tipo de cambio (3:1), lo que generó un colapso socioeconómico y político-institucional sin precedentes.

Sin embargo, los efectos regresivos de esta crisis comenzaron a diluirse rápidamente. A partir de finales de aquel año, bajo condiciones externas favorables, a través de políticas heterodoxas en materia salarial, cambiaria, monetaria y distributiva, se inició un período de sostenido crecimiento. La devaluación modificó radicalmente el sistema de precios y el comportamiento macroeconómico generando, además de una caída en los salarios, un inmediato salto en la competitividad, un incremento sustantivo en el tipo de cambio real y una rápida respuesta exportadora. Todo ello llevó a una fuerte recuperación del nivel de actividad y de empleo, así como a un creciente superávit comercial y fiscal. El consumo interno comenzó su reactivación y con ello el *círculo virtuoso* de la economía heterodoxa. En igual sentido operaron las políticas activas en materia de inversión pública, salario mínimo, negociaciones colectivas de trabajo y jubilaciones, así como también la extensión de los programas sociales de transferencia de ingresos para familias sin empleo<sup>5</sup>. Estas condiciones hicieron posible un aumento de los ingresos reales de los hogares, una caída de la pobreza y una paulatina mejoría en la distribución del ingreso. Entre 2003 y 2009 crecimos “a tasas chinas” (9% anual, aproximadamente), se crearon más de 5 millones de empleos, la clase media se duplicó (de 9,3 millones a 18,6 millones de personas, el 45% de la población). La proporción de jubilados y pensionados pasó del 70% (2001) al 93% (2010).

1149

Así fue como el nuevo *modelo* se dispuso articular un conjunto de dispositivos con el propósito de regular el funcionamiento de los mercados. Esto ha continuado hasta el presente promoviendo -aunque no sin *idas y vueltas*-, el aumento del consumo interno, el mantenimiento del empleo, el aumento del gasto social y la caída de la pobreza, aunque teniendo como correlato una creciente presión inflacionaria, un déficit fiscal en suba y cierta disminución de la tasa de inversión interna.

Pero una vez que pasó la *primavera* de la reactivación (2007), con una economía casi sin acceso al financiamiento externo y el financiamiento interno sólo orientado al consumo de bienes y servicios, el aumento de la oferta por debajo del crecimiento de la demanda agregada no tardó en generar un proceso inflacionario, junto a una *lógica* puja distributiva. Ello comenzó a generar una serie de desequilibrios en materia de balance comercial, mayor retracción de la inversión, caída del nivel de actividad y especulación cambiaria. Esto se expresó en la desaceleración de la tasa de crecimiento del PBI, reducción del superávit comercial, aumento de precios internos y estancamiento del empleo. En este marco, no debe extrañar que el gobierno haya optado por ampliar los programas de asistencia y transferencia de ingresos con el doble objetivo de sostener el consumo interno y dar mayor estabilidad social al *modelo*<sup>6</sup>.

5 La Asignación Universal por Hijo (AUH) alcanza a 3 millones 700 mil niños, niñas y adolescentes; el 28% de los comprendidos en este rango etéreo (0 a 18 años), el 9,3% de la población del país. Es un derecho de ciudadanía, pero también requiere de contraprestaciones de ciudadanía. La mejor noticia es que se institucionalizó, con actualización periódica.

6 La proporción de jubilados y pensionados pasó del 70% (2001) al 93% (2010). En la actualidad hay 8 millones de jubilados y pensionados en Argentina, casi la mitad de ellos en base a la *nueva* legislación. El 6% del PBI se destina a la educación y el 8% a la salud pública. En palabras de un cronista de *Le Monde Diplomatique* “Un modo de conquistar dos ansias: gobernabilidad con justicia social”.

Pero la deuda aún representa el 55% del PBI, la productividad per cápita bajó a la mitad<sup>7</sup>, el PBI per cápita anual continúa siendo relativamente bajo (u\$s 5.400=)... La matrícula de las escuelas privadas (especialmente en el nivel inicial) creció mucho más que la de las públicas (con lo que podríamos pensar que, en cuanto mejoran los ingresos las familias persisten en *huir* de lo público).

### Ser democracia...

Al finalizar el denominado *boom de las commodities* y la denominada *década ganada* es verdad que quien fuera que asuma la presidencia en diciembre de 2015 encontrará un país cuyas condiciones generales serán mejores que las que haya recibido cualquier otro presidente antes. También es verdad que enfrentará importantes desafíos, de integración social tanto como sistémica. Pero aún así considero que no debemos pasar por alto el sustantivo señalamiento que realizara el ecuatoriano René Ramírez en el marco de su presentación en el Foro por la Emancipación y la Igualdad, realizado el pasado mes de junio en el Teatro Cervantes de la ciudad de Buenos Aires. Allí recordaba que en una encuesta realizada en los albores de la primera presidencia de Rafael Correa, los ciudadanos ecuatorianos que ganaban u\$s 520= por mes creían que para vivir bien debían ganar u\$s 540= (es decir, una inconformidad con sus ingresos equiparable al 10%). Hace un par de meses se realizó la misma encuesta al mismo grupo poblacional y el resultado fue que, ahora los ingresos promedio alcanzan el doble pero ellos creen que para vivir bien deberían ganar el triple de lo actual (es decir, una medida de inconformidad equivalente al 50% de los ingresos). Podríamos decir varias cosas al respecto pero nos interesa una en particular: los ciudadanos (este grupo *testigo*) están cinco veces más disconformes que antes precisamente ¡porque las metas económicas de las políticas fijadas por el gobierno fueron alcanzadas! ¿Qué tipo de sociedad estructuralmente condenada a la insatisfacción estamos aceptando? ¿Qué sustentabilidad podemos esperar de un modelo que las genera? Es verdad que el neoliberalismo termina en *la violencia de la insignificancia* (Castroriadis), pero no parece adecuado contraponerle *el vacío de la insatisfacción*. ¿Cuántos autos más son necesarios en la ciudad en que vivimos? ¿Cuántos celulares más *por persona* vamos a comprar *por año*? Si algo deberíamos haber aprendido los argentinos de la década de los '90 es que se puede tener importantes crecimientos en el PBI y en cada una de las dimensiones que cimentan la desigualdad social, simultáneamente. No es lo mismo un proceso de crecimiento sobre la base del consumo que un proceso de desarrollo sobre la base de la inversión. Para ser ciudadano/a no alcanza con votar periódicamente sino que se requiere además estar habilitado a y ejercer todos los derechos. A una persona desocupada, angustiada por la precaria situación de su familia, maltratada por la justicia y carente de protección social, no se le puede asignar la validez de ciudadanía por más que cada tanto se le permita acudir a las urnas. Tal vez el *caso Tucumán* no sea una esporádica escena de coyuntura sociopolítica, sino el producto *estructural* de un *modelo* cuyo éxito erosiona su misma legitimidad. Son las reglas constitutivas de esta democracia (meramente) representativa las que no podrán consolidarse de no cumplir siquiera con el manual. Sedimentar una tradición democrática requiere tanto de la crítica sistemática del pasado autoritario (sus principios funcionales, sus condiciones de viabilidad, su permanente tentación autocrática, su poderosa *conciencia práctica*), como de la profundización de las *nuevas* reglas que conforman la esfera pública (su cumplimiento estricto, la valorización de la deliberación y de las capacidades asociadas, el sustrato del ámbito de lo *común* compartido identitario)<sup>8</sup>. Luego de la fuerte apuesta inicial por los derechos humanos, la transversalidad y/o una Corte Suprema de Justicia independiente, el *modelo*

reemplazó estos interesantes principios por la ostentación de los índices del consumo. La *goberna-*

7 Para el período 2005 – 2015 promedia un 0,5% anual, mientras que en los '90 casi llegó al 1% anual, en un marco de *racionalización* del Estado, pero también de las pequeñas y medianas empresas (PyMEs).

8 La impunidad habilita el trauma. Síntomas de lo que ocurre por debajo de la superficie social se inscriben recurrentemente en el imaginario simbólico y se re institucionalizan en la cultura política. Esto refuerza el dispositivo encubridor de las instituciones, que funcionan como clausura sistémica. De la corrupción no se habla, de la violencia institucional no se habla, del *gatillo fácil* no se habla... Pero cada acontecimiento distorsiona la subjetividad de los afectados y en algún momento vuelven a emerger. La imposibilidad de superarlos los vuelve contemporáneos. Ahí, en el lugar que habita el Otro. La violencia se condensa y desborda como serie histórica del goce...

*bilidad sistémica* se expresó y la vida democrática se achicó significativamente. No creo que sea un exceso republicano postular la recuperación de la autonomía moral de la ciudadanía, como condición básica para la democracia. Las libertades individuales como la seguridad e independencia económica resultan esenciales para la reconstrucción de este *espíritu de civilidad*.

Ahora, que el *viento de popa* sopla morigerado, el nuevo gobierno deberá sostener y mejorar los índices y la calidad de los empleos, recuperar la confianza en la moneda nacional, promover una completa agenda para la reinversión empresaria, elevar la competitividad regional, mejorar sustantivamente la calidad de los servicios públicos... pero sobre las opciones de estrategias de gobernabilidad disponibles, para poder *ser* y no solamente *estar* en democracia, le espera un desafío fundamental: sostener y profundizar los *procesos de democratización*.

## Bibliografía

- \* Ansaldi, Waldo (1995) *Gobernabilidad democrática y desigualdad social*, en Revista “Estudios Sociales” Año V, número 9, Santa Fe.
- \* Bauman, Zygmunt (2003) “En busca de la política”. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires.
- \* Piketty, Thomas (2015) “El capital en el siglo XXI”. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- \* Salvia, Agustín (2005) *Segregación y nueva marginalidad en tiempos de cambio social en la Argentina*. Ponencia presentada en el 7mo. Congreso Nacional de Estudios del Trabajo (ASET). Universidad de Buenos Aires.



## Mesa de Organizaciones

### Presentacion:

Agustina: Les agradecemos por estar, les agradecemos además por compartir su experiencia con nosotros. Forman parte de la mesa; Carlos Álvarez de la Asamblea de Vecinos de Chavascate; Julieta Castro y Santiago Rebollo del Colectivo de Jóvenes por Nuestros Derechos; Agustín Figueroa, Alejandra Taibo y María Morillo de Confluir, Usuarios en acción por el derecho a la salud mental; y Noel Quinteros de la Cooperativa CVA de estacionamiento controlado. CVA significa Centro de Vecinos Auto convocados.

¿A quién le gustaría empezar primero?

Noel: a mí me parece que si se trata de precisar, si vamos a relatar lo que hace al poder constituido o si vamos a proponer o a transmitir la experiencia que cada uno viene haciendo

A: No sé, pueden las tres.

Noel: Bueno, por supuesto que yo me asumo integrante de la clase trabajadora, ciudadano sujeto de derechos e integrante del poder constituyente, en ese carácter vengo a compartir con ustedes alguna cuestiones y espero que sean reciprocas y que nos sirvan que es el objetivo por el cual en nuestro caso estamos aquí, el objetivo de encontrarnos con los nuestros. Yo quería tratar de decir que cuando hablo del poder constituyente es porque hay otros poderes, que es el poder constituido y cuando hablo del poder constituido en sus distintas variantes y digo que ese poder constituido en esas variantes que tiene -para ponerle nombre la tiranía, la dictadura, menemismo, alfonsinismo, federalismo- ... digo para que nos ubiquemos, digo poder constituido en sus diferentes variantes. El poder constituido desde mi punto de vista se hace del poder del gobierno, en las elecciones porque tiene tácticas para ganar. A veces en los avances y en los retrocesos, en las confrontaciones que se dan a nivel de los derechos,... el derecho a la disputa, y en esas disputas, a medida que los sectores populares se han ido organizando y llevando a la confrontación política, el poder constituido busca resolverlo a como dé lugar y digo esto viendo las vías y las acciones que debe hacer en función de su reproducción y la conservación de su poder. En algunos casos adquiere ... variantes porque la situación ha cambiado en cuanto al gobierno nacional que tenemos por ende nosotros deberíamos respecto al gobierno actual, definir herramientas que permitan orientar nuestro accionar en términos de esas disputas, de esos derechos.

Yo estaba pensando antes de venir aquí, viendo unos volantes que hicimos como Vecinos Auto Convocados de Córdoba que a partir de la salida de Alfonsín, de Menem y lo que se vino en el 2001 y la crisis que implicó eso y cómo ese poder constituido tiene su correlato en los factores de poder, se hace desde el estado y ahí incorpora su cuadro, pero también desde ahí digita la vida de los pueblos y va organizándose de la forma que le permita su reproducción, llámese UIA, llámese Sociedad Rural argentina, llámese cámara, llámese religión, llámese universidad.

Se va organizando el poder como modo de ir reproduciéndose, esa es la finalidad desde mi punto de vista y en el caso del Estado, en el caso que se hace desde el gobierno y el ejecutivo y el legislativo que también le sirve como soporte para esa reproducción, es bueno ver en la historia así, en el poquito tiempo que tenemos para leer algo, cuando se impone a sangre y fuego, porque es a como dé lugar, va directamente a la base de la correlación de fuerza que se expresa en las constituciones que hemos llegado a estar de acuerdo. Menciono la constitución del 49, en donde se plasman en varios artículos un avance de los sectores del pueblo a favor de su bienestar, inmediatamente el golpe de estado de la libertadores<sup>1</sup> con otro argumento va contra esa constitución e impone otra constitución y en esa otra constitución se cercenan esos derechos, es decir estaba claro que uno de los objetivos era eso y además el objetivo primordial era el económico.

---

1 Refiere a la auto-denominada Revolución Libertadora que en 1955, golpe militar mediante el que se derroca al gobierno constitucional de J. D. Perón.

En el caso nuestro, y frente a esta mecánica de poder que se reproduce, nuestra participación ha sido en la organización de los centros vecinales; nuestro instrumento político se llamó Centro de Vecinos Auto-convocados. Nucleamos alrededor de cincuenta centros vecinales en esa época previa a la sanción de la carta orgánica municipal, ahí hicimos nuestros aportes, de los primeros aportes que se hicieron en Córdoba a ese nivel, finalmente algunos se plasmaron y otros no en la carta orgánica municipal. Pero todo esto no parece servir para nada, porque cuando se agudiza la crisis la descargan en las espaldas de ... esos derechos que habían sido consagrados, (que) empiezan a ser pisoteados, en el caso de ... la vivienda única, de las obras de cloacas, de gas, de cordón cuneta en la ciudad de Córdoba y en el interior, siendo que en la constitución estaba consagrado en el artículo 58 la protección de la vivienda única social y no solo habla de eso, habla también de la tierra donde se asienta y los servicios conexos. Por supuesto que en épocas de crisis a esa ingeniería la pasan por encima y van expropiando, y despojando a los pueblos como se les antoja y si hay resistencia a los tiros, eso sucedió en el 2000, ha sucedido permanentemente en esta historia y la resultante es que todos los días vemos pasar los ataúdes de los mejores hijos de nuestros pueblos.

Ahí es que uno dice vamos a ejercer esos derechos y la diferencia desde mi punto de vista es que este poder, el constitutivo, lo llamamos el poder real, pero el poder constituyente también es un poder real, la diferencia decía, es que este poder constituido ejerce ese poder con voluntad y ánimo de reino, mientras que el poder constituyente, el caso nuestro, que lo integramos, que permitimos que el resto de los poderes se constituyan. Pero nosotros tenemos una dispersión, que no ayuda aun siendo la mayoría, nosotros, el pueblo en ese carácter, no ayuda a que esta patria sea liberada en términos de los intereses del pueblo y ahí tengo una pregunta, ¿porqué no ayuda? Porque en realidad si nos están golpeando, nos están privando de los derechos más elementales, si nos están acosando psicológicamente si nos están desplazando de los lugares vitales, cual es la razón por la cual nosotros, a nivel de pueblo, no podemos juntar esos montoncitos, cual es la razón por la cual no podemos, no queremos, no sabemos asumir el poder que somos, porque nosotros somos un poder, ese, el poder constituyente.

1154

Y lo que pasa, es que ellos ejercen el poder y nosotros, no es que no lo ejerzamos, ellos lo ejercen mas organizadamente, apuntan a lo que les interesa, que es reproducirse, por eso hacen las universidades privadas, van formando sus cuadros en el legislativo, cuando van al gobierno introducen sus cuadros y los mantienen con el sueldo del pueblo y los van formando, en las empresas, en las cámaras, se van reproduciendo.

¿Cuáles son las organizaciones que tenemos nosotros?, desde los centros vecinales, las cooperativas, las juntas, todo lo que podemos mencionar, mutuales, ... ¿cual es la organización donde se nuclea el pueblo? Podemos mencionar al movimiento obrero, podríamos decir a la CGT, yo voy a mencionar algo con respecto a eso, bueno, el mayor sindicato en la argentina en algún tiempo fue el de los desempleados y no estaba representado en la CGT, por eso es que se forma la CTA<sup>2</sup>, quiere decir que para nosotros perder el empleo significaba incluso perder el carácter de trabajador y no sé si el de ciudadano. Estoy reflexionando sobre lo que nos hacen, no sé si en algún momento yo vengo a conversar con ustedes, en esta juntada a dar y recibir y en algún momento puede aflorar alguna propuesta, yo hago referencia a asumir el poder que somos y que significa esto para nosotros? En el caso por ejemplo de los andamiajes de esta estructuración del poder constituido, digo para no generar falsas expectativas, ¿este parlamentarismo nos representa? ¿Hay soberanía popular en la legislatura, en el poder legislativo, hay representación popular? Esto es una pregunta porque a la hora de los bifés, esos representantes, esos delegados que elegimos nosotros, le sirven

---

2 Central de Trabajadores Argentinos que nace a partir por la escisión de un grupo de sindicatos de la CGT en 1991, disconformes con la posición adoptada frente al gobierno neoliberal de la década y que asumirá la representación de los desocupados. La CTA tiene una posición plural, derivada de su integración por franjas de de centro izquierda, social-cristianas y peronistas. [NdE]

de soporte a Aguas Cordobesas<sup>3</sup>, modifican en Córdoba la legislación de fondo, que es el Código de Procedimiento Civil y Comercial ahí, en el artículo 518 autorizan a los ... entre ellos a Aguas Cordobesas a rematar la vivienda única, ó sea que adecuan toda la legislación, nuestros representantes, para entregar la riqueza del patrimonio de todos los cordobeses y lo hacen desde el poder delegado que nosotros les hemos dado, que se han ocupado de eso que dice la constitución que el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes. Otro punto que debería llamar a la reflexión, el pueblo no delibera sino a través de sus representantes, pero la constitución dice a continuación y por sí. No tenemos que pedir permiso y los derechos no se declaman se ejercen, entonces como hacen ellos? O nos han pedido permiso alguna vez, para despojarnos?

Continuo; otro de los temas por ejemplo fue, obra pública, los entes promotores urbanos, que sancionaron, te estoy hablando en el correlato de esa época, que sancionaron los entes promotores, para qué, para tener el instrumento para hacerles pagar a los pobres, a los trabajadores las obras publicas, me refero a las obras de gas, de cloacas, cordón cuneta y asfalto y aun hoy perduran dos ordenanzas sobre el mismo tema en vigencia. Una es la construcción por mejoras que es la que les aplican a los barrios con poder económico, los más pudientes, y la otra son los entes promotores que les hacen pagar por adelantado a los vecinos de Córdoba y en muchos casos ni un caño han conseguido, como es el caso de barrio Pilar donde una empresa constructora inició la obra de gas, unas primeras cuadras y no llegó al fondo porque no tenía ni una carretilla la pseudo empresa y finalmente la gente le pago la obra y hasta el día de la fecha todavía no se ha hecho y ha habido remates de casas sin tener la obra. Esas ordenanzas las aplicaban en mi barrio, esa ordenanza de construcción por mejoras, la aplicaron en los barrios pudientes lo que hizo posible la asunción del último gobierno radical en la Provincia de Córdoba. Nosotros no somos ciudadanos de cuarta queremos los servicios, más vale que los queremos y más vale que nos corresponden.

Voy a mencionar un tema, ... un tema que nosotros lo hemos llevado a cabo para probar, nosotros organizamos la primera iniciativa popular que se hace en Córdoba, la hacemos el Centro de Vecinos Auto-convocados en el año 96, la hacemos precisamente por este despojo expoliatorio contra los vecinos de Córdoba. Una vez que la hicimos la presentamos con las doce mil firmas, porque así estaba consagrada en la Carta Orgánica municipal, se reunió el Concejo Deliberante, es decir nuestros representantes, les hemos votado, les hemos dado.....para que actúen en nuestro nombre, sancionó la ordenanza y rechazó la iniciativa popular porque no estaban certificadas las doce mil firmas por escribano público. En el 2008 hicimos otra exigiendo la devolución de la fuente de trabajo, en el 2010 hicimos otra y en el 2011 otra. Tenemos finalmente la resolución de la jueza en lo electoral que validó nuestra iniciativa, la presentamos en el Concejo Deliberante en el 2011 y la han usado de papel higiénico, porque la han mandado a archivo... ¿que significa esto compañeros representantes de las distintas organizaciones? Esto significa la negación de la participación popular... llamo la atención sobre esto porque los que estamos acá no venimos a relatar lo que nos hacen, según mi opinión venimos a buscar las herramientas que lleven al desarrollo de esas capacidades, para tumbar esta inmundicia que yo llamo democracia antipueblo.

No estoy hablando de la situación que estamos viviendo hoy, con un gobierno a nivel nacional que ha dado, desde mi punto de vista re positivo en unas cuantas cosas, pero si en lo que se avanzó no hay un derecho para siempre, la historia enseña que ellos vuelven, vuelven por su poder porque los privilegios no son cosa para desperdiciar.

---

3 Aguas Cordobesas, empresa de origen francés, es la adjudicataria en 1997 del proceso de privatización llevado adelante por el entonces Gobierno de la Provincia de Córdoba, de los servicios que prestaba la Dirección Provincial de Aguas y Saneamiento (DIPAS), creada a su vez a raíz de la descentralización hacia las provincias de Obras Sanitarias de la Nación decidida previamente por el Gobierno Nacional. [NdE]

Voy a retomar algunas cosas para llevarlos a aspectos concretos que tienen que ver con la lucha que llevamos adelante, nosotros somos parte de la asamblea de vecinos del Chavascate. El Chavascate es el río que pasa por la zona de Candonga donde está la capilla y el conflicto se desprende centralmente porque nos quieren construir un *country* en la cuenca alta del río. Ese *country* tendría trescientas ocho viviendas y la característica central -además de estar en un espacio que corresponde al patrimonio cultural, nacional y que está considerado como patrimonio histórico, por el camino de las iglesias, como patrimonio histórico de la humanidad-, es que en esas tierras está la toma de agua de la cooperativa de agua y servicios que brinda el servicio a diez mil personas aproximadamente, justo al frente del *country* que pretenden construir. Esta lucha por la problemática del agua, viene llevándose hace algunos años en la zona, pero centralmente deriva de una asamblea que convocó la cooperativa que brinda el servicio de agua, telefonía e internet a las tres comunidades. Fue ahí donde empezó formalmente la asamblea de vecinos del Chavascate, digo formalmente porque la discusión que se dio en esa asamblea fue que los funcionarios son inútiles, que no sirven para nada y la discusión importante es que no son inútiles sino que en su falta de acción estaba la política que estaban llevando adelante, porque los intereses económicos son impresionantemente grandes, el interés inmobiliario en todas las Sierras Chicas es muy, muy fuerte. De ahí nos empezamos a reunir sistemáticamente todas las semanas y lo seguimos haciendo y hemos llevado una infinidad de acciones que tienen que ver con lo que planteaba Noel sobre el poder constituido y el poder constituyente, discutiendo a ese poder constituido sobre lo que consideramos cual debe ser nuestro modo de vida y esto de nuestro modo de vida no es una cuestión burguesa, sino que en las nuevas legislaciones y en las discusiones sobre política ambiental, hay letra sobre esto del nuevo modo de vivir y en donde como sujeto de derechos hemos tomado la decisión de ejercerlo.

Son muchas las actividades, voy a tratar de acotar, hemos logrado a través de las acciones que hacemos semanal o quincenalmente, reuniones concretas con el ministro de obras Javier López, ahora el quince tenemos otra, hemos hecho presentaciones con doscientas cincuenta firmas que las tuvimos que certificar y lo hicimos en horario de trabajo, gente que viene de Agua de Oro que tiene que tener el domicilio allá, logramos presentar doscientas cincuenta firmas en la Secretaría de Ambiente. Esa presentación, por falta de respuesta, se llevó a la justicia pidiendo un amparo, se llegó a la cautelar por treinta días, a los treinta días el juez de Jesús María que es el juez Sartori, no solo estábamos hablando de un amparo en relación a una resolución que les da el visto bueno a la empresa Ticupil S.A. que es la que está en Candonga. No solo le volvió a dar la potestad a la empresa sino que obligó a los vecinos y a la cooperativa, que no tenía nada que ver, a prestarles el servicio a esta empresa. Toda esta historia está en el Tribunal Superior de Justicia y hemos armado todo para llevarlo a nivel de la Corte Suprema; planteo esto desde lo jurídico porque son muchas las acciones jurídicas que hicimos.

Después hicimos una denuncia penal al ex secretario de ambiente Costa, denuncia que se ha ampliado hace una semana a la empresa y a distintos funcionarios por connivencia, debido que nos hemos encontrado que en los expedientes, cuestión que es una tarea muy, muy ardua, porque son miles de hojas que andan dando vuelta en distintos lugares y nos hemos distribuido tareas y lo hemos leído completo y nos hemos encontrado en los expedientes con que en un lugar tienen un numero de foja para ciertas cosas y el mismo expediente tiene otro número, son dos expedientes distintos. Este tipo de irregularidades las terminaron por rematar con una presentación que hizo la empresa hace unos veinte, veinticinco días, pidiendo la caducidad del amparo y de todas las acciones legales que hemos realizado por ex temporarias. A la semana, la Secretaría de Ambiente presenta la misma nota que la empresa o sea la secretaria y la empresa hacen la misma presentación. Ante eso como asamblea nos juntamos y contratamos un abogado que fue quien llevó el juicio de las Madres de Barrio Ituzaingo, el Gallego Martínez, que nos cobra, así que tenemos actividades cotidianas toda la semana para poder juntar dinero y pagarle y la denuncia es por connivencia entre la empresa y las autoridades.

En un pantallazo. Además en búsqueda de constituirnos como palabra en lo que es la discusión de lo que son políticas ambientales, participamos en todo lo que se organiza por parte del gobierno, seminarios, coloquios, incluso cursos de posgrados que están haciendo en la Católica. Como Asamblea juntamos dinero y le pagamos a un compañero para que asista y de ahí sacamos los materiales para organizarnos y tener letra para poder avanzar en las disputas que estamos llevando adelante, estas disputas han llegado a una situación de que el gobierno tuvo, no les quedo otra, que convocarnos para la discusión del ordenamiento territorial participativo. Ese ordenamiento se planteaba como una discusión formal, donde los vecinos iban a sentarse a ver pasar las discusiones y en realidad lo que hemos logrado es plantearle que todo ordenamiento territorial tiene que tener una mirada transdisciplinar, porque nos habían llevado decenas de biólogos, ingenieros y demás, nosotros habíamos llevado decenas de biólogos, ingenieros, geólogos, abogados, también arquitectos, geógrafos y dimos una discusión mano a mano con las autoridades. Hemos logrado ser quien define la línea política que tiene que tener el ordenamiento territorial, justamente por esas razones es que se está frenando permanentemente, porque justamente cada vez que nos encontramos llevamos las herramientas como para paralizar las obras y para discutirles esto de donde está el verdadero poder, como sujetos de derecho que somos y con asamblea que funciona y que tiene una periferia muy grande, porque tiene una licencia social que no la tiene ni la empresa ni el gobierno en relación a las políticas ambientales.

Así, en las cuestiones concretas es que estamos tratando de construir ese contra poder dentro de las estructuras que tenemos, en ese camino hemos también trabajado para incorporarnos en lo que es la cooperativa, institución muy, muy fuerte de la zona, está al mismo nivel de lo que es la intendencia y habíamos logrado tener mayoría dentro del consejo de administración. En la última elección, que fue hace pocos meses, la intendencia, que es una intendencia radical con veintiocho años de continuidad del mismo intendente, conjuntamente con la empresa Ticupil, llevaron a todos los empleados, los empleados de la intendencia, los empleados de la empresa y todos los que andaban dando vueltas, comprándoles el voto y nos ganaron en la asamblea. Por lo tanto hoy no tenemos mayoría en la cooperativa, eso no significa que hayamos dejado de lado lo que significan esas políticas, sino que ahora estamos buscando otro tipo de articulación para sostener y llevar adelante esta política de freno que tenemos en relación a los emprendimientos inmobiliarios. Y por ultimo ese emprendimiento que tiene mucho poder, por detrás de los dueños de esta estructura empresaria, tenía la intención de tener las trescientas y poco de casas construidas para esta época y por ahora solo ha logrado construir una sola hasta la altura del techo. Ese freno, tiene que ver con la lucha que se está llevando adelante, ahora, por eso trato de hacerlo muy sucinto porque hay mil arterias para discutir, hemos logrado sacarle una reunión el día quince al ministro López, en esa reunión, si no hay caída de la resolución que avala el aviso de proyecto, lo cual esta denunciado penalmente por quien la firma. Paréntesis, en el año 2009 el secretario de ambiente Costa la rechazó y en el año 2010 con el mismo aviso de proyecto, pero con una variable sacaron todos los técnicos de planta de la secretaría de ambiente y pusieron siete técnicos contratados que fueron los que en cuarenta y ocho horas resolvieron y aprobaron esta resolución que es la que pedimos que caduque. El día quince tenemos la reunión, que si no cae la resolución 1200 que por ley, por lo mismo que establece la ley nacional 9814, y una serie de leyes que nos habilitan a pedir la caída debido a que Candonga es considerada zona roja donde no se puede construir absolutamente nada, llevamos la denuncia penal contra el ministro. Todo esto tiene un marco jurídico y todo esto lo apoyamos con acciones concretas porque sin la población por detrás de toda esta movida, en realidad sería cosa de quijotes, de dos o tres que estaríamos dando vueltas alrededor de todo esto.

Y lo último, nosotros hemos llevado la discusión a todos los ámbitos donde hemos podido sobre la gobernabilidad y lo que acá se conoce como la gobernanza y hacemos una analogía: la gobernanza es como un médico que viene y atiende a un paciente, pone el termómetro determina que tiene fiebre, que hay una infección etc., etc. y se queda ahí, no hace más nada para resolver, no le receta un antibiótico, no le da nada y eso es lo que está haciendo en política ambiental el gobierno, el gobierno de la provincia hace una evaluación y se queda en eso, no hay antibióticos en relación

a la problemática, eso es lo que nosotros estamos discutiendo y lo que estamos llevando adelante es la mediación necesaria para que se dejen de sostener éstas políticas de emprendimientos inmobiliarios que están destrozando toda la zona de las Sierras Chicas. Sabrán lo que pasó el quince de febrero con la inundación, el desastre y eso con la gente de la zona y conocemos antes de la zona y sabemos lo que pasaba en las cuencas altas que funcionaban como una esponja, donde el agua era absorbida, y durante el invierno esa absorción drenaba hacia el río, y hoy las cuencas altas funcionan como toboganes. La cantidad de lluvia ha sido mucha pero en otra época también ha sucedido, lo que pasa ahora es que están impermeabilizados los suelos, entonces esto va a volver a suceder de manera sistemática con lluvias como las de febrero pasado.

Alejandra (Confluir, Usuarios en acción por el derecho a la salud mental)

Nosotros trabajamos sobre el derecho de la salud mental, que no lo destruyan, que sepan tratar a los internados, porque los internados que hay son personas, son humanos. Hoy hubo un caso, yo estaba con otro chico, con el Facu fuimos a buscar una cosa a la operadora nos encontramos con que ... les estaba pegando a otro enfermos y le digo mira Facu les están pegando los chicos y esto va porque a la otra chica que le estaba pegando, a mi me dolió porque un enfermo no sabe que está enfermo y....hay que ir a la coyuntura, hay que ponerle una mano en el hombro, que no haya tanta medicación, que no duerman en el techo, estamos haciendo todo lo posible. Mi experiencia fue muy linda, pero hay otros chicos que cuentan sus experiencias y son muy tristes, nosotros no queremos eso, pienso que vamos a pisar fuerte para poder hacer algo, queremos sacar la personalidad jurídica para que eso nos dé más valor, para poder ayudar al médico con el paciente, para que no lo medique tanto, que halla contención que no solo sean los remedios, que hable el psiquiatra que los hable y que los manden a los talleres, porque hay talleres, talleres de canto, de música, al taller donde voy yo de expresión corporal, eso ayuda mucho al paciente. Eso queremos incorporar, que no les den tanta medicación, que cuando salgan a la calle puedan ejercer sus derechos, que puedan trabajar, porque son chicos muy inteligentes, son chicos que saben si uno los trata con cariño, porque si uno los trata con cariño salen bien, si no se ponen más rebeldes, yo le quiero dar al neuro lo que a mí me dio, mi experiencia fue buena y yo quiero que a todos les pase como me paso a mi....

1158

Sigue un compañero de Confluir

... continuo con lo que decía mi compañera: la salud mental está bastante ocultada, pisoteada en todo aspecto no solamente en el neuropsiquiátrico<sup>4</sup>, sino en otros hospitales públicos también, de hecho este año se va hacer la segunda marcha para la implementación de la ley en salud mental, es el ocho de octubre a las 18Hs en Colon y Cañada ahí va a ser el punto de concentración. El año pasado fue la primera y nunca nos imaginamos que hubiese tenido tanta convocatoria, ahí va a ser el punto de concentración y este año estamos viendo que hay más repercusión y se va a sumar más gente, pero no solo por convocar, la salud mental es algo que nos implica a todos, no simplemente a una institución privada siquiátrica o publica. Estamos haciendo las reuniones todas los lunes a las 18hs en el neuro ahí en Barrio Junior, se acercaron unas compañeras de Barrio Coronel Olmedo, su centro de asistencia barrial los habían dejado sin psicóloga y sin pediatra, hay un punto clave que ya la salud mental no tiene ninguna importancia ni desde nación, ni desde el gobierno, ni de ningún lado, también llegamos a la conclusión que desde la municipalidad hay veinte psicólogos para la cantidad de gente que hay ... no se le da el lugar ni el derecho a que se trabaje la salud mental, no solo que no se le da derecho sino que tampoco se lo financia. Estoy participando, por ser paciente también de la institución, en una radio que se llama Los Inestables y articulamos con otras radios comunitarias, populares; hace un par de años hicimos una radio abierta, frente a la legislatura, que le llamamos, con la cuestión esta de los financiamientos que tendrían que llegar, de un diez por ciento de la financiación que tenía que llegar a la salud mental, llegaba solo un dos por ciento. Hoy por hoy está sucediendo mucho en las instituciones de tratamiento de la salud mental, no solo en Córdoba, se puede ver el caso de Bell Ville, en el mismo Buenos Aires, en Oliva, en el cual hay pacientes que necesitan del apoyo y de la ayuda de la nación y eso es una obra que no se

4 Con esta denominación o simplemente como "neuro", se refiere al Hospital Neuropsiquiátrico Provincial, el mayor en su especialidad de la Provincia de Córdoba.

ve. En la asistencia de los lugares públicos es tremenda porque hace poquito estuvimos conversando con una compañera que está trabajando en el Misericordia y también allí había o hay, no sé aun, una asistencia psiquiátrica, que en un momento se quiso sacar el Neuropsiquiátrico, el neuro está en una zona barrio general paz, pegado al centro y a Barrio Junior, es una zona inmobiliaria bastante buena políticamente, al frente del Panal<sup>5</sup>, el neuro, que consiste en una manzana sectorial para el tratamiento de personas con cierta patología, después esta la Casa del Joven y el Centro Socio Laboral que trabaja con personas que son pacientes del neuro.

Interviene una 3ra compañera de Confluir

Están en vía de rehabilitación también. Las estigmatizaciones sociales existen lo mismo, te cierran la puerta en la cara por más que vos vallas a querer darte una oportunidad. Ahora se habla primeramente de la capacidad sobre la discapacidad siendo que ahora el código civil habla de la capacidad para luego llegar a la discapacidad, pero eso está en un largo tratamiento eso tratamiento

Continúa el 2do compañero. Tampoco se les da un claro conocimiento a través de redes, televisivas, sociales, no se les da un conocimiento de que es la salud mental y lamentablemente tenemos que padecer esta discriminación, ser marginados en ciertas cuestiones discriminados al ir y pedir un trabajo si uno dice estos bajo tratamiento psiquiátrico, psicológico aunque sea ambulatorio. Directamente estas catalogado no apto para esto, no apto para lo demás, cuando en realidad se tiene la capacidad entera para hacerlo, entonces hay que romper con esos prejuicios de la sociedad de catalogar las personas, en tratamiento psiquiátrico psicológico, de locos. Es por ende que se está luchando hace mucho por romper esto y por eso está el taller, concluir que es de usuarios y familiares en sus comienzos fue incidir, se comenzó hace unos años atrás ... ahora es concluir y está muchísimo mejor en la cuestión de participación, por estudiantes de psicología también, es mas por allí, hay muchas charlas que se dan en la facultad de psicología, por allí estaría bueno implementar con la facultad, sobre todo de psicología, ya que de ahí van a salir psicólogos y psiquiatras y mostrarles que o es lo mismo lo que se estudia e un libro a ver la realidad, en un libro, ellos van aprender a como manejar a una persona, entrando a su mente o que medicamento se les da para bajarlos un poco en el caso que tenga alguna crisis, pero la realidad es esta, se lo distancia de la persona en el sentido de cómo tratarlo humanamente, nos paso con la licenciada Liliana Castillo, la otra vez cuando fuimos a Oliva<sup>6</sup>, a un evento que cumplía noventa y nueve años Oliva, los chicos estudiantes que fueron allá entraron medio sumisos con miedo, por el paradigma eso que oliva es peligroso, Oliva esto y aquello y en Oliva hay seres humanos como todos a las cuales tienen ciertas patologías. La otra vez Liliana Montero saco a conocer lo que pasaba el Belleville que había cerca de cuarenta personas las cuales estaban siendo tratadas de pésimo tratamiento, no solo porque había un sicólogo y un medico para cuarenta persona, sino en las condiciones que se los tenía, el techo se estaba cayendo, dormían como si estuviera en una cárcel, muy duro ver esa realidad pero es la realidad que estamos viviendo. Se lucha como recién decía, con estas marchas que estamos haciendo desde salud mental, no solo para que se implemente la ley sino para que se den cuanta a través de todos los espacios que la salud mental no implica a todos no solo a gente con cierta patología. No sé si quieren agregar algo más

Intervine un 4to compañero de Confluir

Los compañeros ya les han contado, pero yo quiero decir una reflexión personal de todo lo que sale de lo que estamos construyendo en conjunto, que venía pensando que los saberes que se nos ha enseñado en la universidad, aparte de haber tenido una crisis y haber sido internado, pero lo que nos enseñan, todavía hoy, porque me tome el trabajo de ver si seguían enseñando lo mismo que en mi época y siguen enseñando lo mismo, son varios sobre todo en cuanto a la técnica de asociación libre todo eso está bien. Los cuadros diagnóstico y nos hacemos como fundamentalistas

5 Nueva sede del Gobierno de la Provincia de Córdoba.

6 Hospital Emilio Vidal Abal, más conocido como el "Neuro de Oliva", por su ubicación en la Ciudad de Oliva. Originalmente se lo denominó Hospital Colonia, por su carácter de institución de asilo.

de los cuadros diagnóstico del autor fulano o del manual tal de psiquiatría y creemos que esa es la realidad y ahí nos alienamos y la realidad no es ningún cuadro de los que tengamos en la cabeza. Eso son interpretaciones de la realidad, la única forma de conocer la realidad de un paciente es escucharlo no hay otra, entonces creo que tenemos que empezar a ver personas y no casos de enfermedades, es uno por uno, cada persona es un mundo, depende la personalidad que cada uno tenga,... creo que va por ahí.

Continúa Alejandra

..... los talleres tienen que existir porque son espacios terapéuticos para los pacientes también, hay una ... que se llama celda de contención que la usan entre comillas como castigo como les dicen algunos o para contención, pero la verdad que a mi me tocó estar ahí dentro, es una habitación donde hay un colchón donde se la encierra a la persona bajo medicamento inyectable y cuando uno ya toma la reacción de decir no, la comida te la llevan ahí encerrado, donde uno hace sus necesidades ahí adentro, eso está implementado y no tiene que seguir existiendo y siguen existiendo, ..., en todos los sectores de la salud mental se trabaja, sea en los hospitales, en las escuelas, creo que en las escuelas se trabaja en relación con la salud mental, yo hice poquito que me entero que a los niños desde jardín les tienen que enseñar el cuerpo humano yo no sabía, en mi época jamás, ahora desde jardín tienen que saber el cuerpo humano, y tienen asistencia psicológica. En Pilar donde va una sobrina mía no tienen una asistencia psicológica para que ayude al niño a conocer el cuerpo humano, les enseñan así de una, con algunas metodologías que tienen los maestros, pero no está el apoyo psicológico que se necesita, aprenden tantas cosas, que quizás o lo aprenden en casa y lo aprenden en el colegio o en otros lados.

Hoy por hoy se ve ese prejuicio a quien padezca alguna patología, es un loco de atar o un loco de temerle, entonces por eso, como decíamos recién, se está luchando y se está haciendo la segunda marcha por la salud mental para que se cumplan las leyes. Sabemos que no es nada fácil, pero tampoco es difícil. Para concluir hemos trabajado en un congreso de estudiantes de psicología en Embalse y los chicos se quedaron asombrados por la metodología que se trabaja de no excluir a nadie y muchas veces me preguntaba si estaba internado y después ambulatorio si una persona que está internado en un neuropsiquiátrico por cualquier patología que tenga, como puede llegar a entender a la sociedad y la sociedad no puede entenderlo a uno. Entonces por ahí es como el famoso dicho "hay que vivirlo para saberlo", ... cuando hacemos alguna actividad con los chicos como la de Embalse con los chicos de psicología o en la misma facultad y es muy importante que pasa adentro, no es que solo te mantienen a medicamento, chaleco de fuerza no, hay espacios terapéuticos, hay personas que te acompañan como aquí la licenciada compañera Jachele, hay personas como ella que nos acompañan eso no se da a conocer, se esconde, ahora están haciendo una transformación entre comillas, en la institución, están sacando habitaciones, para hacer más consultorios, quiero que me corrija la licenciada si me equivoco, quieren hacer que el paciente no esté más de setenta y dos horas internado, cuando hay realmente pacientes que están solo que no tienen nadie que los acompañe y necesitan tratamiento y están durmiendo ahí en los pasillos y en el hall del neuro, o tienen una asistencia y hay personas como Jaschelle, son pocos los que hay, que como siempre digo a un auto le tenes que poner motor sino no anda, si una institución no tiene un buen director, salud mental si no tiene alguien que aporte y se ocupe como director, nunca va a salir adelante.

-Pregunta: Hace mucho que se reúnen y que han formado el colectivo?

Desde enero.

Surgió de ustedes o fue orientado por Jachele?

Responde el 4to compañero

Por las mismas situaciones que se estaba viviendo en la institución. También fue orientado por Jachele, pero entre todos cada uno a su tiempo, yo caigo un día al neuro por los talleres artísticos



que son abiertos a todo el mundo y un día un chico que es ambulatorio me dice che nos estamos reuniendo, pero yo jamás estuve en lucha de derechos, yo sicólogo, ni siquiera, hacia mucho años que no ejercía ni nada, estudiaba cosas orientales, pero jamás derechos y esto es una lucha de derechos y al principio yo no entendía porque venimos de otra formación y uno protesta, yo en cierto modo defendía la sala de contención, les decía pero que hacemos si el paciente se pone violento, no lo puedes tener agarrado, lo tienes que meter a la sala de contención, era mi postura porque no entendía esto de los derechos. Al final tuve que tirar por la borda mi postura y no mas sala de contención, no mas ... cada vez mas de lo que está diciendo la ley porque es un enfoque totalmente diferente y es cambiar totalmente la mente, no cambiar la pastilla por la escucha, todo eso tiene estar, pero hay que agregarle nuevos elementos, tenemos lo socio comunitario, en Chile se trabaja con lo socio cultural, porque hay muchas etnias distintas y hay que tener en cuenta eso también, el enfoque de derechos que es lo nuevo digamos.

Continúa 2do compañero

Hay un grupo de profesionales que tomaron la iniciativa para las personas que tuvieron internados que cobran la pensión y no tienen donde vivir. Alquilan una casa y las mismas personas, pacientes, conviven ahí. Yo estuve viviendo y la verdad fue una iniciativa muy buena porque se auto gestionan y demás sería también parte de nación o del gobierno poner más casas de convivencia, casas de medio camino para personas que tienen cierta patología y para que no estén en la calle. Estaría bueno que lo tuvieran en cuenta.

Continúa 4to compañero

Lo que se está viendo no es solo desde nosotros sino también los profesionales que están trabajando en esto y es que se está haciendo todo lo negativo cerrando los... pero no se hace lo positivo, que es contener a la gente, darles algo que los contenga o que venga a sustituir lo que ya no va a estar.

1161

-Pregunta: Yo voy hacer una pregunta cortita, a mí me parece fantástico lo que están haciendo pero me preocupa algo que vos dijiste. Esa postura cerrada, yo trabajo en la universidad, dentro de la facultad de psicología, esas voces están pretendiendo ser silenciadas en torno a la comprensión y el cierre de lo que son los derechos, tiene que ver con una cátedra paralela que hay ahí adentro y me preocupa esto de que un psicólogo no considere lo que es la constitución y la formación de lo que es la defensa de los derechos para poder, no solo asistir, si no construir otra mirada. Porque si no, estamos en una institución y esto es absolutamente personal, que tiene una enfermedad institucional importante en relación a qué tipo de psicólogos prepara, porque hay una falta de discusión dentro del ámbito de la facultad, en relación a un perfil claro o por lo menos un perfil que pueda discutirse. Entonces ahí es donde me preocupó, esto de la cuestión de uno es psicólogo y esto de no me metí en la cuestión de los derechos, tenemos que pensarlo y pesarlo en conjunto... todas las profesiones incluso la medicina, la transdisciplinariedad que tenemos que empezar a trabajar para no dejar a gente afuera. Eso nada más.

Compañera de CVA

Yo soy de la cooperativa CVA, a mí lo que me extraña de sobremanera es que acá hay un grupo que no somos profesionales y sabemos defender nuestros derechos y los derechos de los demás y es como terrible como la estructura los prepara para que no oigan, no escuchen no vean todo lo que está pasando alrededor de ellos y que nosotros que somos de los barrios que somos de las calles vemos todo lo que está pasando e identificamos las problemáticas de los demás, como uno tiene sensibilidad y a ellos los preparan para que no puedan percibir nada y que tengan que ir a unos lugares a donde está la gente que les digan para poder mirar, pensar como es y tirar al diablo todo lo que les enseñaron

Jachele: Mismo nosotros, los servidores de la salud, somos nosotros los que vulneramos los derechos, formamos parte de la cadena de la vulneración de derechos

Interviene compañera de CVA

Nosotros lo que les enseñan a ustedes lo tenemos en la práctica, ustedes discúlpenme pero los títulos, no es por despreciar lo que ustedes han estudiados y ustedes saben el manejo que hay que tener, pero nosotras hacemos de sicólogas y ayudamos a los demás, sin saber que somos sicólogas y ayudamos a los demás con solo escuchar a los demás, saber su problemática que tiene, ahí se define la personalidad y lo que le pasa a esta persona. Discúlpenme que me meta en este tema.

Jachele: El tema es como hacer para que confluyan todos los saberes y poner todo el conocimiento para que avancen los derechos, me parece que por confrontar entre nosotros... como hacemos para que esto confluya justamente como estamos hablando acá.

-Una pregunta a mi me gustaría saber si en el neuropsiquiátrico están aplicando la teoría pichoniana de grupo?

No

Cuál es el motivo?

Los profesionales tienen otra formación

1162

Ahí está lo que yo digo cuando hay una estructura cerrada y la estructura verticalista no permite, hablo de la facultad de sicología específicamente que se opone a la que sea de alguna manera, que este dentro de la parte académica los sicólogos sociales que tienen la teoría pichoniana, ahí nos está diciendo que estructura verticalista tenemos. La teoría pichoniana, para quienes no lo saben habla de la teoría de grupo y es escuchar al otro, escuchar y cuando vos escuchas ir resolviendo entre todos y eso es lo que se está oponiendo desde un sector, me parece a mí, no todos, pero si desde un sector desde la facultad de sicología con respecto a algunas teorías que van abriendo un camino neuro, puedo estar equivocada.

Jachele: desde las líneas teóricas no debería ser un problema. Si estamos pensando en que el enfoque de derecho lo que no sea opcional, después uno puede elegir la línea teórica, lo que no termina de cerrar dentro de las instituciones de salud mental es la mirada del enfoque de derecho y me parece a mí y lo compartimos, es que hay problemas a nivel organizativo en salud mental y hasta que eso no se fortalezca, que es lo que pretendemos hacer ahora con la marcha, esto no va a cambiar. Ya tenemos una ley de salud mental en Córdoba, ya tenemos funcionarios que hablan con el discurso del enfoque de derecho de la ley, por eso la consigna que tenemos para esta marcha es “del dicho al hecho que pasa con nuestros derechos” y la otra consigna es “hecha la ley hecha la marcha”, porque con la ley no es suficiente.

Creo que, como decía la compañera, uno es sicólogo hasta en la propia casa siendo madre y padre con los propios hijos, para que puedan tomar buenas decisiones y además también está esta cuestión, lo que nos venden por la radio, por la tele, sobre todo por la tele, que es lo que entra por los ojos, como esto que tal persona hizo tal cosa, es una cosa de locos, no tiene lugar, ahí mismo, es vender algo que va en contra de una ley, cuando hay una ley que esta amparando esta patología. Y no hablemos de cuando tal persona mato y acribillo a diez, a que definimos como locura?

Creo que a esta altura de la humanidad, viendo lo que ha sido el Siglo XX, creo que nadie está a salvo, todos tenemos un grado de alienación, tenemos que empezar por casa y poder ayudar al otro, no acusar, estamos todos enfermos unos más que otros. Yo en un momento deliraba bastante, cuando uno delira no es que pierde la noción de las cosas, su inteligencia, sino que cree algunas cosas y lucha por eso. Yo lo tengo muy claro porque soy muy analítico y saque conclusiones de lo que pasa en el trastorno de delirante, tiene dos características esenciales, una es que uno esta tan convencido de lo que piensa que no escucha a los demás, por más que vengan veinte mil a decirte, uno sostiene lo que piensa, y la segunda es que uno quiere ser más de lo que puede ser en la vida, por eso uno se cree Napoleón, está buscando una identidad pero tiene que ser una identidad que resalte, uno no puede ser Juan del barrio. Pensemos esto, creerse más de lo que uno es y no escuchar la voz de los demás, les suena?. Donde están los locos?

Gracias

Juli (Colectivo de Jóvenes por nuestros derechos)

El Colectivo es una organización social que desde el 2007 comienza a trabajar y la acción política y la visibilización masiva que tiene, es la organización y la Marcha de la Gorra, esa es la principal actividad que tiene.

Santiago: No la organiza el colectivo solo, nosotros somos una organización y en la Marcha participan como veinte organizaciones más.

1163

Juli: El año pasado eran sesenta, había organizaciones políticas, partidarias, estudiantiles, sociales, hay una amplia gama de personas y de organizaciones. Particularmente nos organizamos por la intensificación de las políticas de abuso de las fuerzas de seguridad, esa fue la principal preocupación, que fue cambiando y transformándose a lo largo de estos nueve años. Este año en noviembre va a ser la novena marcha de la gorra.

Santiago: Esta bueno decir que el primer tema sobre el que gira la primer macha y el colectivo no es la derogación del Código de Faltas, sino que tenía que ver con el abuso policial. A partir de un grupo de muchos jóvenes, lo que aparece fuerte es el tema del abuso policial y ahí empieza a aparecer... y a partir de ahí empezamos con el tema de la derogación del Código de Faltas. Cuando estábamos hablando de esto pensaba, hay como muchas organizaciones que están exigiendo el derecho y nosotros estamos intentando derogar una ley. En realidad justamente lo que hace es que cuando se toca un derecho se tocan todos, entonces nosotros lo que estuvimos leyendo fue que al cercenar el derecho de circular, de andar con el estilo que te gusta estar en la vida, se empiezan a cercenar otro montón de derecho, de ir a la escuela, ...

Juli: ... de la salud los chicos, no pueden llegar a los hospitales porque los detienen. Una de esas fue por lo que comienza en el 2007 era eso, porque para ir a la escuela eran detenidos, para ir a los centros de salud eran detenidos, porque generalmente en los barrios no hay acceso a esos derechos, entonces moverte por el centro implicaba las detenciones y el abuso policial.

Santiago: ... en ese momento el centro era el punto de mayor control, por eso donde se hizo la macha fue en la plaza San Martín, como espacio público con cierto simbolismo, y una lectura que estamos haciendo recientemente que tiene que ver con esa foto. Es que ese control ahora se ha lle-

vado a los barrios, ahora pasa por la plaza del barrio, como antes era pasar por la plaza San Martín o en las inmediaciones del centro, ahora es en el ingreso a los barrios o en las plazas donde puede pasar este abuso policial.

Juli: porque las estrategias no fueron buscando solamente nuestras lecturas, sino que también fueron buscando las de la institución policial. Hoy por hoy podemos decir que el año pasado en ocho meses hubo trece muertes de jóvenes varones de sectores populares, en manos de la policía o alguna institución, institutos cerrados, de encierro. Vemos las estrategias de los corralitos de saturación policial, en todos tienen comando y se dieron toda esta serie de operativos como una estrategia de legitimidad de la institución que fue en contra de un montón de derechos. Nosotros un poco lo que intentamos discutir o proponer como interrogante en los espacios que compartimos es ¿de qué seguridad estamos hablando y la seguridad para quién? Fue una consigna, todos los años cada marcha tiene una consigna que trata de reflejar el contexto social, cultural y además la concreta de cada año y nosotros creemos que la inseguridad es que no podemos acceder a nuestros derechos, al trabajo, a la educación porque siempre están mediados por la policía; también decimos, ¿podemos pensar esta seguridad mediada por otra institución que no sea la policía hoy?...

Santiago: ..., esta bueno como interrogante... como la presencia policial, donde hay mas policías que docentes, donde mas cuerpos existen, termina mediando todo tipo de conflicto social. Yo también soy sicólogo y laburo con el tema consumo y ante determinadas situaciones lo primero que se hace es llamar a la policía, cuando el consumo es un tema de salud y empieza a notarse como la institución policial, con una herramienta tan fuerte como es el Código de Faltas [CF], puede operar en las interacciones de modo muy flexible, muy maleable, pues tiene el CF. Hay dos cuestiones muy claves, una es el principio de legalidad, que tiene que ver que cuando se hace una ley tiene que ser clara no tiene que haber medias tintas y el Código de Faltas tiene esa cuestión de que es confuso y es el juez quien decide, el juez de la policía, lo cual también atenta con el debido proceso que son dos principios constitucionales.

1164

Por eso vamos por la derogación, no por la modificación y uno de los motivos principales es por todas las prolongaciones que ha dado al poder punitivo. Siguiendo esta línea, empezamos a visualizar a partir de nuestra práctica cómo el CF, como una de sus prácticas, empezaba a prolongarse hacia otros lugares, cómo yo puedo agarrarte, encerrarte aquí si no haces tal cosa, empezamos a conocer donde a los pibes, a los jóvenes se los empezaba a poder controlar. Porque tenés la detención, el encierro, como máxima expresión de lo no saludable, empezamos a notar eso y empezamos a notar eso que ante la legalidad empezó a tener fuerza la policía con el Código de Faltas. Que si uno se metía en un procedimiento había posibilidades que te digan mirá, no, acá estoy con el artículo tanto, y aparte de eso empezamos a notar cuestiones que tienen que ver con la fabricación de causas y todo lo que no tiene que ver con ninguna legalidad. Que se detenga a un joven y se lo golpee no tiene nada que ver con lo que dice la detención por el Código de Faltas, o una persona que esté desaparecida durante seis horas porque está andando arriba de un patrullero, son todas irregularidades de irregularidades, estamos hablando de un código contravencional anticonstitucional, entonces el accionar de la institución policial indudablemente es uno de los focos...

Juli: ... y la convivencia con otro espacio como es la justicia, poder político de turno, porque justamente una estrategia es si no puede ser la detención por Código de Faltas, se para por identificación, por si el joven tiene el documento, por merodeo, por resistencia a la autoridad, ya es penal, pasa a ser un delito, eso entra en proceso judicial, nosotros también estamos teniendo la misma lectura y también creemos que no solamente los jóvenes son el foco de este accionar, sino que hay otro montón de colectivos que están siendo perseguidos y están siendo víctimas del accionar policial, que pueden ser los inmigrantes, las trabajadoras sexuales que también están presentes en toda

esta organización. Lo que también nosotros siempre queremos resaltar en la Marcha de la Gorra, aparte de la alegría de los jóvenes, es la estrategia de redes de cuidado en los barrios y en todos los lugares donde trabajamos.

Varias intervenciones:

-Quería mencionar de quien depende la policía de Córdoba, es del Sr. Gobernador y quería mencionar las declaraciones del Sr. Gobernador.....

-Complejo Esperanza,...

-No le alcanza la policía y quiere meter el ejército,...

-Meter el ejército en los barrios,...

-El ejército y la aeronáutica,...

-Otro poder que es tremendo en esto son los medios de comunicación, instalar así el tema de la inseguridad, tratarlo como lo tratan.

-No entiendo cómo llegamos a esta realidad como puede ser, como podemos estar viviendo así?

1165

Juli: A mí me hace acordar un poco cuando se hablaba del poder constituido, constituyente, esta pregunta de cómo puede estar pasando lo que está pasando y una lectura que estamos haciendo... de la mano dura... una política que socialmente es pedida, todas las campañas políticas tocan el tema de la inseguridad, que cuando mas punitivo mas garpa. También esta bueno identificar, por lo menos nosotros tenemos esa idea, tratamos de identificar como pudo interpelar nuestros derechos y lugares en que uno intenta ser creativo, o que justamente intenta interpelar al otro, que no está interesado, que escucha Mario todo el día. Porque ahí hay realidades y uno puede entender que el medio influye mucho y que hay condiciones de vida y hay operaciones políticas en los territorios y hay historias que hacen, hay barrios donde se generan operativos de saturación y agarran al vecino y están chochos y decís pero es tu hijo, es tu primo, ..., pero no me quiero perder en la complejidad porque terminas siendo nada, pero si por lo menos uno se acerca ... el derecho de la gente que vive ahí, toda la vida, y está contenta porque la policía hizo un operativo de saturación ...

-Eso tiene directa relación, es que la victima está golpeando al victimario, el emergente de lo que acabas de decir es el Tomas Méndez en mi humilde opinión...

-Cuando dijiste esto de que socialmente es pedida, quería plantear otra mirada, creo que ha sido instalado este pedido social, es una construcción me parece. Nosotros, los padres de los changos que fueron presos en la marcha en contra del bofetazo, mi hijo cayó en la volteada entre varios otros. Nos enteramos, empezó a generarse una red, de informaciones a través de teléfonos, filmaciones, lo que vimos, es que mucho planteaban lo de la inseguridad, pero cuando alguien plantea que un tipo que salió de una agencia de pago rápido y que lo meten preso y que le quiebran la

mano ahí adentro, no es tan así. Teníamos la filmación de los tipos diciendo bueno yo tengo que meter en cana a tantos porque esa es la orden que tengo, y se arma una red,

Santiago: Y que creo que es lo importante y tenemos que ver la forma de construir redes, nosotros tenemos agendado el teléfono del Vasco, el abogado que lo llamas a cualquier hora para que te de una mano en relación a ese tipo de problemática y lo habíamos empezado a distribuir. Esa red medio se diluyó con el paso del tiempo, pero hay redes que han quedado y las que ustedes conforman son permanentes, hay redes circunstanciales que se arman. Cuando estuvieron protestando en la comisaría de Alberdi, los vecinos ofrecían las casas a los padres para que descansen un rato y nos habíamos dividido para seguir a los camiones que se los llevaban y los empezaban a dar vueltas para garantizar que no los reventaran por ahí. Eso lo planteo porque tendríamos, como sociedad, una herramienta en común, qué hacer ante tal situación.

Y es momento de empezar a discutir esto, de que si lo meten en cana es porque algo hacía o la inseguridad, discutir el concepto de inseguridad a través de herramientas que faciliten que en cuando en algún barrio en donde están, en una plaza, los levantan, que haya respuestas, al menos algún vecino, para poder abrir discusiones porque si no estamos en el horno con todo esto...

Juli: Nuestro trabajo en este tema es como un paliativo, porque lo que resulta es que las estrategias cambian todo el tiempo, entonces a lo mejor lo que era útil para sacar a un pibe de una situación, ahora ya no, lo que en un momento era llamar por teléfono y decir sabemos que Juan Pérez está ahí, el documento es tal y sabemos que está ahí y que tiene que salir, y ahora si no va un abogado con pedido de libertad, ir muchas organizaciones, hacer redes, hacer el pedido de libertad, utilizar bombos, ...

1166

-Pregunta del público: ... he oído sobre la Marcha de la Gorra pero nunca me metí en esos derechos. La propuesta de ustedes es un mundo sin policías, sin fuerza pública?

Santiago: No, a lo mejor no nos explayamos mejor, es un interrogante, no creemos que estemos preparados para vivir sin esa institución, pero si creemos que las redes de cuidado entre los vecinos, que podemos proponer otra seguridad.

Esta bueno, por ahí hay en la Marcha esta idea de anti yuta,... lo que por ahí si está bueno es ver que la práctica policial que supuestamente representa la ley no es así, porque si no acá hay de todo, entonces vivís en un sistema en lo cual todo es lo mismo, pero eso no sucede. Aparte de lo que va por fuera, hay una intencionalidad empírica concreta que uno lo puede ver en como actúan, los procedimientos, es lo que nosotros denunciarnos y lo que intentamos que socialmente se visualice, hay una intencionalidad política de operar en diversos sectores. En el sector inmobiliario se ve bien concretamente, que también se da en la distribución espacial, se van yendo por otros lugares,... ese interés político también opera sobre intereses que son económicos

Noel: Una cuestión. Hay una causa y una consecuencia, estaría bueno saber a que estamos apuntando, de que estamos hablando, creo entenderlo. En algún momento yo presidí el centro vecinal de mi barrio, barrio General Urquiza, ruta nueve arriba de los monoblocks. Estaban siendo agredidos, les robaban y en algunos casos entraron a quemar. Eso fue en queja al centro vecinal que yo integraba, empezamos a tomar algunas medidas, hicimos relevamiento de donde eran los robos, como primeras acciones para tener alerta y sorprendentemente éramos un montón de gente, incluso las trabajadoras que iban a la fábrica de calzado a la mañana, les sacaban la ropa, las zapa-

tillas. Avanzando los vecinos propusieron traer al comisarios de la seccional doce, hicimos una asamblea en el barrio, vino la policía, vinieron los vecinos y vinieron los choros, los delincuentes, los que robaban. La presencia de los que robaban, la presencia de ellos de los que robaban y que muchos de ellos eran del barrio, inhibió a los vecinos y un vecino que se prendió a hablar, el choro lo apunto y le dijo vos qué hablas si vos me compraste la video y el televisor...

... y me quedo en ese escenario, era muy difícil que el vecino pudiera expresar lo que le pasaba porque estaba siendo coaccionado de alguna manera. ¿Cuál es la causa? Nosotros empezamos a hablar en la organización de cuál es la causa, la causa era y es, sigue siendo?, que ese robo tenia base económica y familiar, lo que José robaba se lo vendía a Doña Rosa y el padre de José lo increpaba en la mesa, le decía, vos podes ser pobre, pero debes ser honesto, lo mejor de un trabajador, de un vecino aun siendo pobre es ser honesto que no salga a robar, como dice el Martín Fierro, y José lo escuchaba y le pregunta y a vos como te ha ido con todos esos valores, están pagando cincuenta centavos la hora y yo volteo a uno me saco una heladera y la vendo a doscientos. Eso está pasando con el narco hoy, con el paco hoy, y me parece que nosotros también a nivel de asumir el poder que somos a nivel de esos gobiernos paralelos, es que algunos proponemos saber y determinar que está pasando en el territorio, saber cuántos desempleados hay, cuantos jóvenes hay, a que se dedican, cual es la ocupación que tienen. Eso es asumir el poder constituyente, de la otra forma, lo que estamos recibiendo, aun asumiendo este gobierno, que tendremos que ver como ir a la disputa de la representación política, pero habría que ver como en el proceso, esto tiene que ver con lo que está pasando en los dormitorios de los trabajadores que son los barrios, que ahí vivimos la gran mayoría, el electricista, el docente, el desempleado y ahí nosotros llegamos a desarrollar una inteligencia comunitaria que logramos detectar la boca de expendio de la falopa y cuántos eran y a donde estaba, este tema es un poco más extenso.

1167

Noel: Yo voy hacer una propuesta, porque siempre venimos a relatar lo que nos hace el poder, perdón que insista en este punto, yo vengo a proponer, porque lo que estamos discutiendo acá es el derecho a la ciudad, si nosotros podemos hacer un encuentro de las organizaciones que estamos pasando a un cuarto intermedio, si el IIFAP no nos puede dar un lugar, que lo hagamos en otro lado, a mi me parece que es absolutamente necesario

Carlos: nosotros ofrecimos el instituto para tener otro encuentro

- Se va a llamar, el encuentro se va a llamar qué hacemos con lo que nos hacen?

- Una cosa para que la pensemos. Una personería jurídica colectiva para las organizaciones que quieren meterse en la lógica del sistema, que quieran hacer presentaciones, que sea abarcativa, hay que verla técnicamente que nos permita a Noel, a nosotros como vecinos, al neuro, a ustedes, hacer presentaciones porque en ciertos momentos eso es una limitante.

## Mesa de Cierre

Praxis emergentes y debates necesarios en la construcción de la democracia<sup>1</sup>

- **Arbulo**, Mateo (Gobierno de Montevideo): “Participación ciudadana y calidad democrática”
- **Ortega Gringhelli**, Johanna y **Rolón**, Carlos Benitez (Univ. Católica Nuestra Señora de la Asunción/Paraguay): “Paraguay: alternancia, golpe parlamentario y neo coloradismo. Reflexiones sobre el quiebre de la transición democrática y su nueva configuración”
- **Salvat**, Pablo (U. Alberto Hurtado/Chile): “Consideraciones críticas sobre política pública y social de los gobiernos Concertación: Chile 1990-2010. ¿Del crecimiento con equidad al crecimiento basado en la competencia y el subsidiarismo generalizado?”
- **Borón**, Atilio (UBA/CONICET, CC de la Cooperación/PLED): “Balance de los procesos de redemocratización en América Latina”

---

1 Coordinación a cargo de Carlos La Serna



## **Conferencia de Mateo Arbulo, ex Concejal Municipal de Montevideo por el Frente Amplio, y actual responsable de una unidad de Economía Social y Solidaria**

**Carlos La Serna:** Tengo el agrado de presentar como uno de los expositores de esta Mesa de Cierre denominada *Praxis emergente y debates necesarios en la construcción de la democracia* del *VIº Coloquio Internacional: Estado, Política Pública y Acción Colectiva*, al Sr. Mateo Arbulo, ex Concejal Municipal de Montevideo por el Frente Amplio, y actual responsable de una unidad de Economía Social y Solidaria. Tal como el nombre de esta Mesa lo indica, conversaremos con él sobre la democracia, su presente y los desafíos que se presentan a través del relato de una serie de experiencias puestas en marcha en Montevideo, Uruguay.

**Mateo Arbulo:** Queremos exponer hoy, tres casos que se generaron en el Uruguay en los últimos años vinculados con lo que denominamos la mejora de la calidad democrática, esto es, una mejora en términos de la participación activa del pueblo, del establecimiento de reglas claves que generen las condiciones para que esa participación se efectivice, de una construcción de fuerzas políticas y populares que respaldan este proyecto a largo plazo, conformando por nuestro arco de alianza, y por aquellos que no son parte de la misma. Cabe en primer término, efectuar una breve reseña del Frente Amplio, que puede considerarse una experiencia política única en el mundo, ya que incluye gente venida de los partidos tradicionales de nuestro país, - desde el Partido Obrero, el Partido Nacional, hasta la izquierda marxista tradicional, el Partido Socialista, el Partido Comunista, los demócratas cristianos, a ex guerrilleros del MLN-. Se trata de una confluencia de fuerzas progresistas, la cual consideró siempre que una de las grandes tareas era el fomento de la calidad democrática, y desde esa premisa gobierna en el país hace 10 años, y desde ya unos 20 años a Montevideo, nuestra capital.

Y esta calidad democrática, para nosotros (el Frente Amplio), tiene que ver no solo con reglas claras, sino además con políticas a largo plazo que intenten generar los consensos necesarios para que una vez que, por el propio juego democrático se produzca la alternancia en el poder, sea difícil retroceder, llevar atrás estos procesos iniciados.

Hay tres casos de proyectos estatales que queremos relatarles, los cuales se han venido desarrollando con la participación ciudadana, en un claro intento de ruptura con el neoliberalismo. Una ruptura a estos procesos que nos decían lo que es del mercado, es del mercado, y allí, el rol del Estado es solo garantizar que seamos iguales frente al mismo. Es siguiendo esta receta del mercado, que mi país queda con un 50% de los niños/as por debajo de la línea de pobreza, un 30% de niños en la indigencia y un nivel de mortalidad para nosotros histórico cercano al veinte por mil. Ese es el país que recibimos en el 2004.

Un primer caso refiere al caso de la Salud. Cuando el Frente Amplio asume el gobierno, una de las principales preocupaciones que tenía era la calidad en la atención a la salud pública. Hasta ese momento, nuestro sistema de salud constaba básicamente de dos universos: por un lado, la salud de los pobres, que no era otra sino la salud pública, con un muy mal financiamiento, baja calidad en las prestaciones, ausencia de especializaciones y de médicos en territorios departamentales y provinciales enteros. Por otro, los sistemas de cobertura privada, destinada a los sectores ricos de la población, donde mediante el pago de un precio se accedían a medicamentos, estudios,

especialistas, etc. A esta lógica predominantemente mercantil que regía en la salud, muchos la denominaban de igualdad, sin embargo, desde la misma, no se hacía sino alimentar las brechas establecidas desde una estructura económica cada vez más polarizada, que se traducía en una vida cotidiana en donde los niños pobres no tenían pediatra, las madres pobres no tenían ginecólogos para hacer el control prenatal, los trabajadores pobres no tenían el médico traumatólogo cada vez que se accidentaban.

Para ilustrar lo que vengo exponiendo, la diferencia de los fondos que llegaban al sector público frente al sector privado de salud, era de 10 pesos contra 1, con un resultante en que para el sector público los médicos eran menos y no contaban con estímulo para ir a determinados lugares, en donde nacían más niños por ejemplo, que como tendencia son en los lugares pobres. Y en este sentido, tuvimos algunos casos muy dolorosos, como cuando en el 2002, aparecieron historias y escenas de niños comiendo pasto en la triple frontera con Argentina con Brasil, y allí había dos o tres pediatras para miles de niños.

Y así fue, que desde el Frente Amplio establecimos una fuerte disputa con las corporaciones médicas, y finalmente dimos creación al Sistema Nacional Integrado de Salud, en el cual se concentraron las transferencias tanto hacia el sector público como el privado de salud. Bajo un formato de política pública, este Sistema tuvo por objetivo igualar para arriba el sistema de salud en Uruguay a través de una fuerte incidencia estatal en el mismo, poniendo en marcha de un sistema de financiamiento completamente diferente al que existía. De una premisa que era recibís de acuerdo a lo que pagas, pasamos a otra que apelaba a recibir de acuerdo a la necesidad. Se trataba de reinventar aquella premisa de a cada quien según su capacidad, cada cual según su necesidad. El sistema plantea que los usuarios que se encuentran por sobre un determinado nivel de ingreso, realizan un aporte de 4 y medio % si no tenían hijos y 6% si tenían hijos a un Fondo Nacional de Salud que manejaba el Estado, incidiendo así en un nudo crítico de la política de la salud, tal era el financiamiento.

1170

Esta reforma tuvo mucha resistencia por parte de un sector de la sociedad uruguaya. Así, los empresarios médicos estaban preocupados por como acceder ellos a esos fondos, y nuevamente surgieron discursos anti estatales, como por ejemplo, en el transcurso del año 2000 aparecieron unos adhesivos pegados en los vehículos de particulares que decían “*bajen el costo del estado*”.

El gobierno comenzaba así a incidir en la redistribución de los recursos de salud a partir de la puesta en marcha de una serie de mecanismos, de los cuales se generaron una serie de estrategias de colaboración público/privado sumamente interesantes como lo son los convenios de complementación. Desde el sector público se pudieron transferir los fondos necesarios para hacer nuevos hospitales, contrataciones y mejoramiento de las condiciones de trabajo del personal médico en diferentes especialidades. En los pequeños pueblos de Uruguay, en donde el mismo médico trabajaba para dos o tres empresas y cobraba dos o tres sueldos, y además trabajaba para el sector público. Aquí nuestro planteo fue mejorar las condiciones salariales, pero condicionando que cuando atiende, lo hace a cualquier persona de ese pueblo. Otras áreas de incidencia fueron las listas de prestaciones de las empresas, condicionando el financiamiento a la cantidad de usuarios a atender, la franja etárea de los mismos, por ejemplo transfiriendo más en los extremos de la vida niños y viejos, o por mujer.

En este esquema presentado, una cuestión esencial en términos de democracia es el papel de los usuarios. Antes los usuarios eran consumidores y eran pacientes, pero ahora, y aunque falta mucho por hacer aún son colectivos de personas que tiene capacidad de incidencia en cada una de las elecciones de las políticas, y esto se relaciona en cómo ha descendido la brecha entre lo público y lo privado en términos de financiamiento. Así, la misma que como dijimos se encontraba en una diferencia de 10 pesos a 1, se sitúa actualmente en una diferencia de siete pesos a diez, y en donde pretendemos seguir trabajando para igualar ingresos. Por su parte, el sector público está gobernado por los trabajadores, los usuarios y quienes gestionan las políticas públicas, lo cual se traduce

en que las demandas dejen de centrar su eje en las urgencias, como puede ser una ambulancia, tantas cajas de remedios, tantas horas del médico, y comiencen a centrarse en la calidad de vida. Lo dicho tiene su expresión en las reivindicaciones del movimiento de usuarios, muy nuevo muy creciente. Si uno observa que pedían hace cinco años, las demandas referían a que en tal pueblo *queremos un pediatra. Hoy, las mismas se han transformado, y remiten por ejemplo a pedidos de incidencia en la campaña de prevención de la diabetes, o en la cantidad de nutricionistas que hay en determinado departamento.* Todo esto, genera un control social dentro del campo de la salud, que hace que sea difícil volver atrás ante un cambio de gobierno. No me puedo imaginar cuando haya rotación en el gobierno que establezca como medida por ejemplo el cierre de los centros de primera infancia porque son ineficientes. Es que allí va a estar la gente que fue beneficiaria de esos servicios, pero además va a estar el movimiento de usuarios incidiendo en las decisiones.

Un segundo caso de política pública, participación y la calidad de la democracia lo encontramos en el cooperativismo. En Uruguay se da un caso único en el mundo que es el cooperativismo de vivienda, desde el cual se promueven valores de ayuda mutua, el cual actualmente viene siendo fuertemente consolidado. Se trata de cooperativas de vivienda conformadas por usuarios de las viviendas, en donde no nos convertimos en dueños de las mismas. Esto es, la vivienda es colectiva, y si yo quiero por ejemplo mudarme del barrio de casas de la cooperativa, es esta quien paga la mudanza y quien resuelve quien ingresa a esa casa que yo estoy dejando.

Como las cooperativas estuvieron construidas en los 60, por trabajadores y trabajadoras, la calidad de las viviendas es igual a las del resto del mercado, pero cuenta con una ventaja adicional el cual es el precio de venta. Para graficar lo expuesto, cabe mencionar que el gobierno a modo de estimular la construcción, sancionó una ley con una serie de exoneraciones tributarias para los empresarios capitalistas que quisieran hacer viviendas de interés social. Estas viviendas, realizadas en el marco de esta ley llegaban al mercado a 1500 dólares el metro cuadrado. Por su parte, las cooperativas de vivienda siguen entregado a sus trabajadores por 900 dólares el metro cuadro.

1171

Yo vivo en una de esas viviendas, se trata de un barrio que se encuentra en una zona periférica de Montevideo, en el cual hace algunos años ningún capitalista nacional hubiese invertido ya que se trataba de un barrio sin saneamiento, sin servicios, sin escuelas, sin policlínicas. A través de una política pública de coparticipación, entre lo público, el Estado, y lo no publico, el movimiento de cooperativas, todo ese territorio fue parte del Programa de cartera de tierras cooperativas, impulsando la creación de un conjunto de bienes públicos, infraestructuras y servicios en el mismo. Se trata de barrios de cooperativas, en donde el gobierno aporta terrenos y transfiere préstamos para que los y las cooperativistas construyan sus casas. Construyan o aporten, porque hay otro formato que se daba a lo previo.

Lo expuesto, permite que haya un control de la calidad de la vivienda en la que van a vivir, un control de los servicios y además un estímulo a seguir construyendo ciudad. Si ustedes se lo van a imaginar, este es un parque bien importante, es uno de los parques contradictorios de los que habla Galeano, no sé si escucharon el país de las contradicciones que habla Galeano, nosotros tenemos un arroyo seco y además tenemos este parque, es el parque Rivera, que fue un presidente uruguayo que se encargó de asesinar a todos los charrúas. Y es una contradicción ya que en el medio de la ciudad y alrededor de este parque se encuentran unas diez mil viviendas cooperativas. En algún momento esto era un montón de monte alrededor de un parque, hoy en día es un espacio en donde hay escuelas públicas construidas por el movimiento cooperativo en acuerdo con el sector público, para todos los niños del barrio y hay complejos de partidos construidos por el movimiento cooperativo en acuerdo con el sector público para niños de todo el barrio.

Este que expuse, entiendo que es un caso muy interesante pensado en clave de acción colectiva, de participación, de calidad democrática. Un ejemplo de algo de lo cual también va a ser difícil volver atrás, ya que estamos frente a la tercera generación de cooperativistas. Como les dije, yo vivo en una de estas casas, yo construí en la ciudad vieja, pero me mude a una de estas casas y vivo con

los nietos de los fundadores y las fundadoras de la cooperativa, los nietos quisieron quedarse ahí, fallecieron sus abuelos y luego sus padres y quisieron volver ahí por dos razones: una de ellas es porque la cooperativa, después de 40 años sigue teniendo un costo del 40% más bajo de lo que es el costo del mercado. Otra, es que allí se criaron y saben lo que es el proceso del trabajo, de protagonizar asambleas en donde se dirimen cuestiones cotidianas y políticas, en donde el salón es comunitario.

Es además en estos barrios cooperativos que se organizaron gran parte de las ollas populares en apoyo a la peor crisis de nuestro país en 2000 y 2003. Mientras que en la ciudad vieja en el 2002 no había ni un solo capitalista que impulsara inversiones, en los territorios cooperativos los trabajadores organizados y algunos locos seguimos apostando por nuestro país y nos fuimos a construir. Actualmente la ciudad vieja es un espacio de inversión, de mucho turismo, de mucha seguridad. Se trata de una de las zonas más seguras de Montevideo, iluminada, con museos, donde los empresarios invierten. Pero en ese momento del 2002, en el cual era irracional para el sistema capitalista invertir, en nuestros barrios había trabajadores/as que se quedaban a dormir para cuidar su propia construcción y mujeres y hombres trabajando de igual a igual construyendo parte de la ciudad.

Me parece que este es un ejemplo, que uno se siente orgulloso, no solo en mi caso por haber participado de esto, sino además al entender que este proceso es parte de lo que se está desarrollando hoy en todo el país y tratando de replicarse por ejemplo en Centro América. Así, hoy hay compañeros uruguayos que están yendo a varios países de Centro América a desarrollar este sistema, bajo el principio de lo colectivo, de la no propiedad privada, sino de un proceso democrático en donde las decisiones son tomadas por todos, y que siguen negándose a formar parte del mercado capitalista.

Y termino con el último caso, que posee un formato distinto, y que refiere a los derechos de los y las jóvenes de Uruguay. Desde hace un tiempo, varios de los operadores de los medios de comunicación representativos de los intereses de los sectores más conservadores de nuestra sociedad, comenzaron a difundir, a instalar que los problemas de seguridad se asociaban a los adolescentes uruguayos. Esto, aun cuando los datos duros daban cuenta que en nuestro país solo el 4 % o 5% de las infracciones a la ley penal son llevados adelante por adolescentes. Tomados como culpables, los medios de comunicación se encargaron de generar una respuesta muy conservadora sobre estos adolescentes, alentando fuertes procesos de segregación a los mismos. Incluso en un momento, un senador de la República - Olaberri, hijo del dictador Olaberri,- dijo: nosotros vamos a salir juntar firmas a favor de la seguridad y pidiendo bajar la edad de la imputabilidad a los adolescentes de 16 años.

No importaba de esta manera que estos delitos de jóvenes solo representaban un 3% de los delitos totales del país, ni que Uruguay tuviese más adolescentes presos que diferentes países del primer mundo. Tampoco el estado de nuestras cárceles, ni que los trabajadores de estas cárceles peguen, torturen, los encadenen, o los pongan en cuartos como en época de la dictadura. Todo eso no importaba, seguían siendo señalados como culpables, y en este sentido se estableció una cruzada para juntar firmas a fin de bajar la edad de imputabilidad.

Y si los dos anteriores casos relatados se trataban de vinculaciones entre Estado, mercado y la sociedad haciendo acuerdos, acciones conjuntas, este que relato ahora es el caso de unos jóvenes irreverentes, que salen a la calle a negarse a la baja de la edad de imputabilidad. Si uno busca en los archivos cuando se empiezan a juntarse las firmas por parte de estos sectores conservadores, que se juntaron rápidamente para llegar a un referéndum, no pueden encontrarse grandes líderes de la izquierda, ni el sindicalismo, ni del cooperativismo ni de la Universidad de Uruguay hablando del tema para generar resistencia. Esta resistencia fue generada por un montón de gürises que dijeron: nosotros estamos en contra, y a partir de esto comenzaron a organizarse.

En junio de 2011, cuando se impulsa la resistencia inicial de estos jóvenes, el 65% de la población estaba a favor de bajar la imputabilidad y se entendía como un proceso sin mayores complicaciones el llegar a las firmas necesarias para activar esto. Pero un proceso muy interesante comenzará a desarrollarse, a partir de murgas de jóvenes, - ahora la más famosa es la Catalina, y así los jóvenes comienzan a organizarse, través del mundo cultural, desde los scout, los gürises cooperativistas, el movimiento universitario, movieron a los sindicato, generaron debate y se dieron contra el sector conservador.

Los debates que se escuchaban eran entre los referentes del sector conservador y los jóvenes, sin intermediarios. Se trataba de la sociedad, de los jóvenes, penetrando en la política pública. Para 2012, un año después de creado el “movimiento del no a la baja de imputabilidad”, las cifras seguían mostrando el mismo 64% que en 2011. Sin embargo, para mayo del 2014, a cinco meses del plebiscito, los números cambiaban rotundamente, y solo un 57% de los uruguayos la seguía sosteniendo. En octubre de 2014 cuando se definía, el 53 % de los uruguayos estuvo en contra.

Los jóvenes así generaron las condiciones en un movimiento social, desestructurado, en una lógica completamente distinta. Utilizando como soporte las redes, realizando murgas en las plazas, jugando. Hacían lo que llamaban los amaneceres de la “baja” y era impresionante la convocatoria lograda en las plazas. Desaparecían las plazas de la ciudad convertidas en cosas raras, porque las llenaban de colores, de pájaros, de su hito principal que fueron los colibríes y que aparecían en toda la ciudad. Y este es mi último ejemplo, el que me hace sentir orgulloso por haber sido parte de él, y porque nos pone a reflexionar sobre los límites de la política pública, de aquellos lugares en los que no puede llegar, pero si cuando hay una sociedad organizada exigiendo y poniéndole freno a las cosas. ¡Gracias!

## **Paraguay: alternancia, golpe parlamentario y neo coloradismo. Reflexiones sobre el quiebre de la transición democrática y su nueva configuración.**

**Johanna Ortega**

Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” -  
Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas  
Correo Electrónico: ortega.joha@gmail.com

**Carlos Benitez Rolón**

Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” -  
Facultad de Filosofía y Ciencias Humanas  
Correo Electrónico: carlosbenitez26@gmail.com

### **Algunas precisiones sobre la transición democrática en PARAGUAY.**

Después de más de tres décadas de una dictadura con importantes consecuencias para la cultura política paraguaya, y por sobre todo, para el acceso a derechos sociales y políticos de la ciudadanía, Paraguay llega a la transición en el año 1989 de la mano de un golpe de Estado que emana del mismo círculo de poder de Stroessner. Así, el Partido Colorado (también conocido como Asociación Nacional Republicana, ANR) se instala en el poder por más de seis décadas hasta el movimiento que surge con Fernando Lugo en el año 2007, proyecto al que más tarde su sumaría el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), histórico opositor al Partido Colorado.

La figura de Fernando Lugo se instala por aquel entonces como la posibilidad más segura de derrotar al Partido Colorado. Esto se debe a distintos factores: Fernando Lugo contaba con una trayectoria eclesiástica en un país profundamente católico. Consagrado obispo en abril del año 1994 para el Departamento de San Pedro, la región más pobre del país, se destaca por su apoyo incondicional a los campesinos sin tierra en sus distintas luchas, y de ahí en adelante es considerado el “obispo de los pobres”, lo que le valió un nivel de popularidad alto en todo el país. Si bien esto refuerza el carácter tradicional de su liderazgo, a eso se suma su carisma y capacidad de aparecer en el escenario político en el momento exacto de desgaste máximo de la Asociación Nacional Republicana en el poder, lo que puede mencionarse como otro factor catalizador de la alternancia. El Partido Colorado, de corte conservador y populista, se presenta a las elecciones de abril del 2008 con una candidata mujer a la presidencia, Blanca Ovelar, quien se había desempeñado como Ministra de Educación durante el gobierno de Nicanor Duarte Frutos (2003 -2008). La mayor parte de las bases de dicha nucleación no aceptó estala electoral, por tratarse de algo fuera de lo común en su dinámica interna. Además, hay que sumar a ello el disgusto del ex Vice Presidente Luis Castiglioni y su grupo, quienes al perder la elección interna contra Ovelar, se desmarcaron de la línea oficial, y no colaboraron con la campaña del Partido Colorado, desconociendo así a la figura promovida por el Presidente Duarte Frutos y la tradición histórica de la ANR de generar unanimidad después de los procesos internos. Así concluye la era de Duarte Frutos en el poder, quien termina su gobierno con serios cuestionamientos, baja popularidad y arrastrando los casos de corrupción de su gobierno y los anteriores, lo que además coincide con el fin aparente de la ANR en el poder.

Si finalmente hay que añadir un factor a este periodo de la historia política paraguaya, es el contexto regional. Brasil, Argentina, Venezuela, Chile y Uruguay, entre otros países, vieron la llegada al

poder de fuerzas políticas progresistas que se identificaron con la instalación de políticas sociales de lucha contra la pobreza, y de desarrollo económico, refundando herramientas de integración regional como el MERCOSUR y otorgándoles una dosis de cooperación entre naciones que justificaron la necesidad de pensar en nuevos espacios de colaboración como lo es la UNASUR desde sus inicios. La dinámica iniciado por Lugo en 2007, si bien contó con el apoyo del PLRA, se identificaba con los presidentes progresistas y de izquierda de la región.

### **La alternancia**

Una alianza de partidos conformada por una diversidad interesante de perfiles ideológicos llega al gobierno en el 2008. En abril, Fernando Lugo es electo Presidente y Federico Franco del PLRA, Vicepresidente.

Por primera vez Paraguay veía un traspaso demandando de una fuerza a otra sin necesidad del ejercicio de la violencia. Se iniciaba una nueva era, que traería consigo tensiones permanentes entre el poder ejecutivo y el legislativo, debido a la escasa representación de la izquierda en ambas cámaras del parlamento.

El gobierno de Fernando Lugo fue, sin lugar a dudas, un gobierno marcado por una disputa de poder entre los diferentes sectores que lo apoyaban. Permanentes tensiones tuvieron lugar desde el mismo 20 de abril de 2008 hasta el día de su destitución. La tarea de gobierno fue, por decirlo de una manera, descoordinada en algunos aspectos. Eso se debe a que la principal fuerza parlamentaria de Lugo era sin lugar a dudas el PLRA, que tenía las bancadas más fuertes en el Senado y la Cámara de Diputados. Sin embargo, el sector de la izquierda, que en 2008 estaba desparramada en diversos partidos, y en 2010 se uniría en la colación “Frente Guasu” (Del guaraní, Frente Grande o Amplio), si bien no poseía una presencia parlamentaria importante, si gozaba de la confianza del Presidente Lugo, y lograban así ocupar cargos relevantes dentro del Ejecutivo como el Ministerio del Interior, Ministerio de Salud, Instituto de Previsión Social, Entidad Binacional Itaipu, entre otros.

1175

El aparato estatal –con una gran cantidad de funcionarios de afiliación colorada – acumulaba para entonces vicios propios de más de 60 años de sucesivos gobiernos del mismo partido en el poder: corrupción, clientelismo y la ausencia de una carrera del servicio público. Estos factores se ocuparon, de principio a fin, de dilatar las escasas iniciativas de reformas estructurales planteadas en algunos ministerios como el de hacienda, salud y educación.

De este corto periodo de gobierno no colorado se puede destacar también la gestión de Cancillería y el equipo directivo de la Itaipú Binacional en concretar la renegociación del tratado de Itaipú, convirtiéndose en quizá la primera promesa de las campañas presidenciales que es cumplida desde el inicio de la transición democrática. Otras promesas por el contrario, como la reforma agraria, el impuesto a la renta personal o el impuesto a la exportación de granos, sufrieron el revés de un parlamento decidido a no acompañar la gestión del ejecutivo.

Lo que queda a la vista hoy dos años después del fin de la era Lugo, es la apropiación indiscutible por parte de la ciudadanía del derecho al acceso universal y gratuito a la salud, declarado por la entonces ministra de salud Esperanza Martínez el 24 de diciembre de 2009 (Resolución N° 1.074 del Ministerio de Salud) un logro no solo en cuanto al acceso sino en un cambio dentro de

la cultura política paraguaya: la ciudadanía reivindica desde entonces la salud pública como un derecho y no como un favor otorgado por los gobernantes a quienes manifiestan el mismo signo político, práctica instalada por mucho tiempo en la administración cotidiana de los recursos.

No se puede perder de vista que la llegada de un gobierno de tinte progresista que pretende mudar de algún modo las reglas del juego en un Estado oligárquico -que se define como la “expresión superestructural del proceso de implantación del capitalismo como modo de producción dominante”(Agustín Cueva, 1986) -debería aprovechar el apoyo popular otorgado por la elección deforma inmediata para establecer las reformas necesarias de profundización de la democracia que a la vez socava en las raíces profundas de este modelo de Estado, considerando en el caso paraguayo, la incompatibilidad entre la superación de las desigualdades y la continuidad de los privilegios por parte del sector productivo exportador.

### **Golpe parlamentario**

Si bien el golpe de estado de 1989, que derrocó a Stroessner, significó el agotamiento de una formula de dominación económica (Soler, 2012), el golpe “parlamentario” de 2012 que derrocó a Lugo significó un intento de salvar al modelo económico que se había impuesto en 1989. El Paraguay ya era un país agro-exportador a comienzos de los 80; lo que murió con la caída de Stroessner fue una economía “estatista, proteccionista y corrupta” en palabras de Méndez Grimaldi (2009), para ser reemplazada por una economía con mayor “modernidad”, con un libre comercio más evidente, siempre liderado por el Partido Colorado, inclusive cuando algunos sectores internos se opusieron a una excesiva liberalización que impuso Wasmosy (1993 -1998), o González Macchi (1999 -2003).

1176

Hasta la llegada de Lugo al poder, en 2008, y con él de las fuerzas de izquierda, el “establishment” oligárquico paraguayo no había tenido una verdadera oposición política, ya que su principal oponente era el movimiento campesino, que sin embargo conseguía magros resultados electorales. Si bien a comienzos de la década del 2000, ciertas expresiones de izquierda como País Solidario (ex miembros del Partido Encuentro Nacional, que abandonaron su vieja casa para fundar un nuevo partido) lograron cierto éxito en Asunción, y en la Cámara de Diputados y Senadores, imponiendo ciertos temas como la lucha de las tierras de Puerto Casado, la misma no contaba con una fuerza suficiente como para disputar el Ejecutivo al Partido Colorado. Y dentro del PLRA, si bien la fuerza electoral era mayor, la perspectiva de realizar cambios estructurales en el modelo productivo era nula, por lo que no representaban un peligro para la oligarquía.

Sin embargo, sin siquiera proponérselo en algún plan a largo plazo, la izquierda, que deseaba un cambio estructural, o por lo menos tenía ese deseo, de pronto con la victoria de Lugo, se vio, sin esperarlo, al mando de importantes cargos del Ejecutivo de la República.

La llegada al Ejecutivo de “ministros de izquierda”, algo totalmente impensable siquiera dos años antes de 2008, significó una novedad para la vida política paraguaya, acostumbrada al bipartidismo de derecha, conservador, y a favor del status quo. Es así que con la llegada de la izquierda al poder (junto a los liberales, sin dudas), temas como la re negociación del tratado de Itaipú, la reforma de la salud, la realización de una verdadera reforma agraria, una reforma impositiva (aumento de impuestos) al sector agro-exportador se encontraron en el centro de la escena política nacional. Si bien es cierto que estas reformas nunca lograron llegar hasta etapas avanzadas (excepto tal vez



la reforma de salud, también conocida como “salud gratuita”, logró ser implementada en su cuasi totalidad), el hecho de hablar de reforma agraria o impuestos más altos a los agro-exportadores significó para los grupos de poder, que no estaban acostumbrados a tener a un gobierno tan “revolucionario”, todo un peligro.

Así como el derrocamiento de Stroessner significó una página nueva en la vida económica del país, que debía cumplir su rol de proveedor de materia prima, sobre todo al Brasil, las clases dominantes, léase el sector ganadero y sojero, no deseaban que el país abandonase tal rol en el contexto geopolítico regional, convirtiendo al Paraguay en otro experimento progresista que deseaba superar su situación como lo hicieron Bolivia, Uruguay o Ecuador, entre otros.

Es así que el constante “chake”, o amenazas más o menos directas de juicio político hacia Fernando Lugo eran constantes, tanto por ser identificado como “bolivariano”, como por cuestiones de su vida privada, relacionadas a los hijos que tuvo siendo obispo de la Iglesia Católica. Esas amenazas nunca se concretaron, sobre todo porque el PLRA hasta 2012, se mantuvo fiel a Lugo pese a la dificultosa relación institucional, no permitiendo que se llegase a una mayoría para que el Congreso pudiese realizar tal juicio político.

Sin embargo, el 15 de junio de 2012 se produjo la trágica “Masacre de Curuguaty”, donde en condiciones poco claras, murieron 11 campesinos sin tierras y 6 policías, levantando una ola de indignación nacional, en todos los sectores de la República. Los opositores a Fernando Lugo aseguraban que el Presidente era el responsable, ya que afirmaban los campesinos sin tierras respondían al ex obispo, y que los mismos deseaban, como de costumbre en el ideario de la derecha, violentarla propiedad privada. Algunas teorías descabelladas llegaban al punto de afirmar que Lugo tramó la masacre con el objetivo de luego declarar el Estado de sitio en el país, y no realizar las elecciones presidenciales de 2013, y no dejar el poder. Por otro lado, los partidarios de Lugo y ciertos sectores de la sociedad civil organizada afirmaban que el golpe representaba una trama armada por opositores, con el objetivo de culpar de la matanza al Presidente, y encontrar un pretexto para finalmente derrocarlo del poder de algún modo.

1177

A horas de la masacre, ya se habla de la realización del juicio político. Apenas sucedida la masacre, los medios de comunicación adoptaron una mirada anti gubernamental, aun antes de saber como se había iniciado la masacre. Se hablaba de que la ciudad de Asunción podría ser “sitiada” por miles de campesinos que vendrían a “defender” al gobierno de Lugo, de la posibilidad cercana de que ocurra una masacre en Asunción, así como fue el Marzo Paraguayo de 1999. El discurso de miedo fue instalado por los medios a pocas horas de sucedida la masacre, encargándose de evitar que cualquier movimiento de masas pudiese surgir.

En esa ocasión, a diferencia de veces anteriores, el PLRA, liderado por el Senador Blas Llano, había dejado entrever la posibilidad de un apoyo al juicio político, lo que significaba que el mismo podría llegar a cabo. Y efectivamente así sucedió, por lo que el juicio político desencadenó la salida de Fernando Lugo. El único senador liberal que se opuso al mismo (además de los senadores de País Solidario y Tekojoja) fue Luis Alberto Wagner, mientras que el resto de la bancada, siguiendo las ordenes del Senador Llano, se alineaban con el coloradismo.

El 22 de junio de 2015, se realizaba el juicio político en tiempo record, violando diversos artículos

constitucionales, según varios especialistas. Ese mismo día, el Presidente Fernando Lugo, a pesar suyo, acepta el resultado del mencionado juicio, y abandona el Palacio de los López, dejando el cargo al Vicepresidente Federico Franco.

### **Neo coloradismo**

Luego del paréntesis que represento el gobierno de Federico Franco, ignorado por los gobiernos del Mercosur, y con una falta de legitimidad evidente, en el año 2013 llega al poder el empresario Horacio Cartes, que retorna al Partido Colorado al poder luego de la dolorosa derrota de 2008. La llegada de Cartes a la ANR representó una pequeña revolución interna, pues el mismo no era afiliado colorado (a diferencia de los anteriores presidentes), y tuvo que reformarse el estatuto del partido para que el pueda inscribirse en el partido antes de la realización de las internas que lo elegirían como candidato a Presidente.

Luego del episodio de 2008, cuando el aparato estatal no fue suficiente para asegurar la victoria colorada, el partido buscaba un nuevo liderazgo que le permitiese llegar al poder sin la ayuda del Estado. Y en un Cartes con ambiciones infinitas de poder encontraron al mecenas que necesitaban.

Cartes representaba un nuevo liderazgo dentro del Partido Colorado. No porque fuese un empresario; tradicionalmente, la clase empresarial siempre estuvo ligada al Partido Colorado, sobre todo la surgida durante la dictadura Stronista. Diversos representantes de la misma como Juan Carlos Wasmosy o Raúl Cubas llegaron inclusive a ocupar el cargo más relevante del país. Sin embargo, estos líderes, además de sus carreras empresariales, tenían una militancia política de larga data, pues generalmente forjaron sus fortunas de la mano del Partido Colorado, y ellos mismos habían desarrollado una clase de relación con el mismo, una relación que le traía muchos beneficios sin duda.

1178

Sin embargo, la fortuna de Cartes se realiza al margen del Partido Colorado, o por lo menos él no desarrolla paralelamente una carrera “militante” a la par de su carrera empresarial. Cartes va forjando su emporio, primeramente con una casa de cambios, luego advenido en Banco. Posteriormente también invierte en la manufacturación de cigarrillos, en la industria gastronómica, la ganadería e inclusive en la gerencia deportiva. Todas sus actividades siempre estuvieron bajo el manto de la duda que se tratasen de simples pantallas antes su verdadera actividad, que sería el del lavado de dinero y tráfico de drogas.

Lo seguro es que el emporio que Cartes crea, lo hace sin tener un padrinazgo, por lo menos cercano del Partido Colorado. Se forja el mismo la figura de “empresario exitoso” ante sus pares de la clase dominante, haciendo gala de su buena gerencia del Club de fútbol Libertad, de la revitalización que hizo de la histórica marca de gaseosas nacional “Pulp”, y de inclusive ser un empresario con inversiones en el Estado de Florida, Estados Unidos.

Es justamente esa imagen de “empresario exitoso” que el Partido Colorado buscó luego de la derrota de 2008, tratando de desprenderse de la imagen corrupta de sus anteriores dirigentes y expresidentes.

## Conclusiones

Los hechos del año 2012 demostraron el poder que tiene la clase oligárquica en Paraguay, cumpliendo uno de sus objetivos más perseguidos desde 2008: la destitución de Presidente Fernando Lugo, porque tras él estaba representado un sector que buscaba el cambio en el Paraguay. Esa misma clase oligárquica que posee la mayoría de las tierras del país para la ganadería o la producción de soja sabe de la importancia del mantenimiento de un Estado dócil, que responda a sus intereses, y que no convierta al Estado en lo que realmente debería de ser: una estructura que represente a todos los ciudadanos y ciudadanas de la república. Desde entonces ha quedado en evidencia la débil institucionalidad del Estado paraguayo y por ende, la fragilidad de su democracia, la cual no ha podido establecer las bases suficientes para superar el bipartidismo ni las perversas prácticas políticas heredadas de la dictadura de Stroessner.

Muy poco queda en la memoria colectiva de los casi cuatro meses de gobierno liberal y al neocoloradismo no le ha sido complicado reestablecer la fuerza necesaria para instalarse en el poder con sus viejas costumbres y un renovado tronismo que al parecer, pretende calar en las nuevas generaciones de colorados.

Por otra parte, los sectores progresistas se encuentran abocados a construir coaliciones que aunque todavía los encuentra en distintos grupos, es el destino irrenunciable, si pretenden cimentar una fuerza política que pueda verdaderamente competir con los dos partidos tradicionales.

Queda en fin, un desafío unívoco para las nuevas generaciones, que no es más que imprimir un sello de esperanza a los procesos democráticos de cambio y comprometerse en la lucha para poner fin a las hegemonías vigentes y con ello permitir que Paraguay, como los demás países de la región, pueda reencauzar su evolución hacia una tierra con derecho a buscar la igualdad para sus habitantes.

## Bibliografía

CERNA VILLAGRA, Sarah Patricia. La crisis institucional paraguaya de 2012 a la luz de las élites parlamentarias, en: *Élites Parlamentarias Latinoamericanas*, N°42, 2012.

CUEVA, Agustín (1986). El desarrollo del capitalismo en América Latina. Editorial Siglo XXI, México, pp. 83-127.

GONZÁLEZ BOZZOLASCO, Ignacio (2013). *La encrucijada del cambio. Análisis sobre la realidad social y política del Paraguay contemporáneo*. Germinal. Novapolis. Asunción.

MONROY PERALTA, José Guillermo. Políticas sociales en la transición democrática 1989 -2014. Un balance de 25 años, en: *Debate, Revista Digital de Políticas Públicas*, MUÑOZ MUÑOZ, Jesús. Paraguay: la difícil transición hacia la democracia, en: *Revista Digital Sociedad de la Información*, N°25,2011  
RODRIGUEZ, Jose Carlos. Paraguay, transición sin alternancia, en: *Revista Nueva Sociedad*, FES, N°157,1998

SOLER, Lorena. Paraguay: cuando la novedad no es resultado, en: *Revista Nueva Sociedad*, FES, N° 231, 2011.

SOLER, Lorena. Golpe de Estado y derechas en Paraguay, en: *Revista Nueva Sociedad*, FES, N°254, 2014.

SOLER, Lorena (2012). *Paraguay, la larga invención del golpe*. Montevideo. CEFIR UHARTE POZAS, Luis Miguel. El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias, en: *América Latina Hoy*, Ediciones Universidad de Salamanca, N°60, 2012

## Consideraciones críticas sobre política pública y social de los gobiernos Concertación: Chile 1990-2010.

¿Del crecimiento con equidad al crecimiento basado en la competencia y el subsidiarismo generalizado?

### Prof. P Salvat

Director Magister Esode

Observatorio Decide (democracia, ciudadanía, derechos).

Departamento Ciencia Política y Administrativas de la UAH

psalvat@uahurtado.cl

1: Han pasado algunos años desde la realización de este trabajo y como tal, hay algunas cuestiones que quiera enfatizar de una manera si se quiere más rotunda, respecto a pobreza, desigualdades y políticas ad hoc, junto con recoger los comentarios ya realizados en el artículo mismo;

2: Cualquier trabajo sobre el tema de la igualdad, la lucha contra la pobreza o la exclusión supone reconocer la existencia de *relaciones sociales y culturales* no justas, jerarquizadas en función de una asimetría de poderes, basadas a su vez en culturas autoritarias y crecientes brechas sociales.<sup>1</sup> Con esto queremos decir que hay una serie de rasgos de nuestra cultura política que inciden en la persistencia de la pobreza y la desigualdad entre nosotros: una *tradición jerarquizante*; una *sociabilidad* que obstaculiza el ejercicio del principio de igualdad/reciprocidad; una cultura que refleja una tendencia permanente hacia la *negación del otro*, de su condición de sujeto; a ello hay que sumarle, una *cultura autoritaria*, y un imaginario en torno a la pobreza y al pobre que lo ve como carente, desprotegido, marginal, alguien del que tiene que ocuparse el Estado o la caridad privada.<sup>2</sup> La pobreza y desigualdades, en Chile y la región remiten - como bien lo señala, Calderón G.,- a *una condición de pre-ciudadanía*.<sup>3</sup>

1181

---

1 Si miramos la situación nacional y uno ve lo que muestra el estudio Cepal/Mideplan del año 2000, al dividir a la población nacional por deciles de ingresos, nos encontramos que el ingreso promedio en el país alcanza los 533.000 pesos, cifra que solo superan los 3 deciles más altos. En otras palabras, sólo el 30% de la población supera el ingreso medio, mientras el 70% restante estaría en situación de pobreza relativa. Esto llevaría a decir que en Chile no existe clase media, vale decir, no existiría un sector social equidistante de los pobres y los más adinerados que reciba un ingreso cercano al promedio por hogar. Pero no sólo eso: entre el decil más pobre y el penúltimo decil, los ingresos van aumentando en forma leve, mientras que la diferencia entre el 9º y el 10º decil es superior al millón 350. Mil pesos. O sea, mientras el 9º decil concentra el 15% del ingreso total, el 10º decil (el 10% más rico) acapara el 40% del ingreso total nacional.

2 Crr. Al respecto el libro de Fernando Calderón G, *La reforma de la Política*, Ildis-F.Ebert, Nueva Sociedad, La Paz, Bolivia, 2002. También respecto al devenir de nuestra cultura política, véase el trabajo de E. Lira y B. Loveman, *Arquitectura Política y Seguridad Interior del Estado 1811-1990*, B.Loveman/E.Lira, Dibam, UAH,C.B.Arana, Stgo, 2002. Respecto a l rasgo ambivalente entre libertad y autoritarismo en que se mueve nuestra cultura política, dicen los autores en su Introducción “ Desde que fuera declarada la Independencia en 1818, ha existido en Chile una tensión entre el anhelo de orden y “paz social” y las tendencias liberales que buscaban instaurar un régimen que garantizara a los ciudadanos las libertades públicas proclamadas en Europa, Estados Unidos y en España con la Constitución de Cádiz de 1812. Ambivalencia que se reflejará también en la propia carta constitucional.

3 Cfr. F. Calderon, *La reforma de la Política*, op. cit, pp.124 y ss.

Este diagnóstico lleva a enfrentar la pobreza, la miseria, o las nuevas formas de desigualdad no sólo desde una racionalidad de la eficiencia o desde un cálculo de factibilidades. Ambas son condición necesaria pero no suficiente. Los fenómenos de la pobreza y la exclusión social tienen que ver con la igualdad y la expansión de las libertades políticas. Ambos remiten a las *capacidades* de nuestra sociedad para actuar sobre sí misma.

Entre esas capacidades le corresponde a la deliberación un lugar primordial. Por su intermedio podemos alumbrar una suerte de *nuevo imaginario creativo-normativo* que nos permita interpretar y dar sentido a una idea de justicia o de sociedad buena, inclusiva e igualitaria.

3: Podemos decir que en los años de postdictadura las políticas se han enmarcado bajo la idea de un Estado subsidiario en apariencia, corregido. Y, como no, puestas estas políticas como expresión de las tendencias modernizantes y de progreso. Tendencias que se miden según el crecimiento, la liberalización de los capitales y del mercado, la apertura al exterior.

En el presente se da una conciencia - dentro y fuera de Chile- , que sin un reenfoque –más o menos radical<sup>4</sup>- de la pobreza, las desigualdades o inequidades, así como de las políticas aplicadas, las brechas sociales seguirán allí, estabilizadas o aumentando. Mientras el rostro de las desigualdades y sus actores siga solamente confundido en la niebla de estadísticas, gráficos, porcentajes, estaremos lejos de su cancelación. Si los fenómenos de pobreza, desigualdad o exclusiones son fenómenos societales, y no meros reflejos de buenas o malas preferencias individuales o del azar, entonces incumben al modo de relación social, al tipo de interacciones, y al rol que juegan las instituciones en ello. Resulta pertinente aquí distinguir entre aquellas desigualdades provenientes de y/o ligadas a dotaciones naturales o físicas –establecidas por la naturaleza-, (diferencias de edad, salud, fuerza, o cualidades del espíritu); y aquellas que podemos calificar de morales y/o políticas, en cuanto se ligan a convenciones, acuerdos muchas implícitos, que tienen que ver con cierta forma de organizar la vida en común ,sus instituciones, y el reparto entre todos de derechos, libertades, cargas, niveles de vida y estima social.

1182

Es decir, la dialéctica igualdad-desigualdad muestra las formas de repartir/distribuir los accesos (resultados) al poder económico, político y sociocultural establecidos entre los miembros de una sociedad determinada. La desigualdad de la que hablamos consiste –parafraseando a J.J.Rousseau<sup>5</sup> -, en los diferentes privilegios no justificados en el acceso al uso de la palabra pública, a bienes básicos, a la igualdad ante la ley.

Y si ello es así, quiere decir que está en juego no solamente un tema de ingresos materiales –directos o indirectos-, sino algo más. Tiene que ver con la forma a través de la cual nuestro orden económico, social, político y jurídico produce y socializa bienes/valores fundamentales como alimentación, derechos, ingresos, autoestima y reconocimiento entre todos sus miembros.

---

4 Y por “radical” entendemos aquí el volver a tomar las cosas desde su raíz. Y como ya dijera Marx, tomar las cosas por su raíz es volver al ser humano mismo.

5 Véase, J.J. Rousseau, *Discurso sobre el origen y fundamento de la desigualdad entre los hombres*, Losada, BsAs, 2005. Allí afirma que “El primero que habiendo cercado un terreno, se le ocurrió decir esto es mío, y encontró gente tan simple como para creerle fue el verdadero fundador de la sociedad civil. Qué de crímenes, de guerras, de muertes, qué de miserias y horrores habría ahorrado al género humano aquel que, arrancando las estacas o llenando la fosa, hubiera gritado a sus semejantes: Cuidaos de escuchar a este impostor. Estais perdidos si olvidais que los frutos son de todos, y que la tierra no es de nadie”,Ibid, p. 123 .

4: Si examinamos la situación en A. Latina y el Caribe, a pesar de su heterogeneidad, puede afirmarse que subsiste un rasgo transversal y permanente en nuestras relaciones sociales: la presencia de la desigualdad como rasgo distintivo de nuestras estructuras sociales e institucionales, en lo económico, político y sociocultural, desde su origen mismo, y relacionado en ese entonces con la propiedad de la tierra. Lo que confirma de pasada la disparidad histórica en el ejercicio y titularidad en igualdad de condiciones entre derechos cívico-políticos, y derechos sociales fragilizados. Según organismos internacionales Chile está *situado entre las 12 peores distribuciones de ingreso del mundo* (junto a varios países africanos). En los países nórdicos o en el mismo Japón por ejemplo la desigualdad entre el 10% más pobre y el 10% más rico, no sobrepasa entre las cinco y siete veces. Esto implica -como sostienen algunos investigadores-, que esos países se construyen de abajo hacia arriba. Tenemos un Índice de Gini que fluctúa entre 0,55 y 0,57. En países como Noruega y Dinamarca por ej. ese coeficiente es de más o menos 0,25 (y en toda Europa, más o menos un 0,30).

Los elementos mencionados trabajan como *causa y consecuencia* al mismo tiempo de las situaciones de desigualdad y pueden en buena medida ligarse al modelo de economía de mercado capitalista globalizada, bajo diseño neoliberalizante que hemos tenido hace más de treinta años y una democracia “restringida”. Todo lo anterior cuestiona un modelo con una política de libre mercado extensiva, un Estado reducido, baja carga impositiva, y una focalización del gasto social que reducen el alcance de políticas con contenido universalizable.

**Algunas consecuencias** de la vigencia de las desigualdades :

- a. **vulnerabilidad** para sectores mayoritarios de la sociedad respecto a expectativas de trabajo, remuneración, educación, salud, vivienda, calidad de vida, participación. Vulnerabilidad que genera pérdida de capacidad de ejercicio ciudadano de libertades reales y nos deja expuesto a distintos males: delincuencia, narcotráfico; nuevas formas de violencia ;
- b. **concentración del poder económico** (propiedad y capital) así como del poder informativo y formativo/cultural en pocas manos. Desigualdad en acceso a poder económico y poder informativo afecta la marcha de la democracia real y su ejercicio; esto hace a unos más ciudadanos que otros. Afecta acceso igualitario al poder político efectivo;
- c. Las desigualdades no afectan únicamente el tema de los ingresos y el trabajo. **También afecta al tipo de vínculo social** construido y una ética del reconocimiento, el sentido de pertenencia y de comunidad de destino. La ruptura de cláusulas de contrato social puede llevar a inestabilidad política, a falta de cohesión social a mediano y largo plazo ,abriendo paso a ciudades divididas, segmentadas, asoladas a veces por nuevos pandillas (que semejan a las Maras en Guatemala, Honduras, Salvador, México).

5: Abrir la discusión y debate hacia considerandos político- normativos demanda, al menos , una apertura política y epistemológica como actitud, es decir, un ejercicio público desde el cual podemos **reencontrar los puentes entre teoría social explicativa y teoría normativa en el plano de la construcción de** políticas. No es este el punto en que se encuentra la discusión actual de política pública e intervención . Más bien da la impresión, por el momento, de un terreno monopolizado por gestores y técnicos, incómodos en la introducción de criterios otros que los suyos, y celosos de sus prerrogativas y dominios. Sin embargo, como sucede muchas veces en la historia, los propios límites de las políticas en sus resultados y alcances terminan por colocar en la agenda público-ciudadana nuevos ámbitos de discusión, movidos en particular por los así llamados movimientos sociales.

Una interrogación y reflexión en torno al *ethos* de la desigualdad y la búsqueda de equidad representará una contribución al debate en curso sobre el destino de la superación de las desigualdades y una nueva política pública y gerencia social<sup>6</sup> - en tanto sea el fruto del ejercicio de una política deliberativa urdida desde los intereses de los propios afectados, desde la base hacia arriba. Somos conscientes –al mismo tiempo–, que este tipo de interrogantes no forman parte habitual del universo discursivo de estos temas en la política habitual, y puede para algunos parecer un esfuerzo inconducente o inútil. En la época del *positivismo gestor* como califican algunos el momento cultural del presente, no resulta extraño toparse con este tipo de apreciaciones.

6: Qué ha pasado con nuestra manera histórica de abordar este problema? ¿Cuál es el trasfondo de la acción y dirección que se ha seguido, desde el punto de vista de nuestras relaciones sociales, y que de algún modo determina hasta hoy, en el nuevo contexto, el abordaje de estas temáticas? Puede decirse que la historia social del país, tanto la del pasado cercano, como la del pasado anterior, parece manifestar distintos signos de negación del otro, de su dignidad, palabra y derechos, sea en el ámbito material o simbólico. Puede leerse el proceso histórico de nuestra propia búsqueda de modernidad como atravesado transversalmente por dos rasgos co-relacionados : las injusticias y la presencia de una larga y no terminada *disputa por el reconocimiento*. Con esto queremos decir que el proceso de modernización que vivimos, esto es, el permanente esfuerzo del país y sus élites dirigentes por ser modernos ( y hacernos modernos, en suma), desde que nos constituimos en nación independiente, refleja en su interior una permanente conflictualidad político-social, económica y cultural.

1184

7: Provisoriamente, podemos señalar que el discurso y la práctica de la política pública y social concertacionista está atravesada por una contradicción permanente y no resuelta entre, por un lado, búsqueda de mayor equidad y participación y, por el otro, el acento puesto en la gobernabilidad-estabilidad y la mantención corregida del modelo económico de signo neoliberal. El discurso explícito de la política pública y social parece animado muy sinceramente por un ideario de equidad social, protección, derechos, solidaridad; pero, al mismo tiempo, se deja siempre espacio para insistir en que todo ello no puede implicar poner trabas a un mayor crecimiento o desarrollo del mercado y la inversión extranjera.

Es lo que podría rotularse como una política social en apariencia despolitizada, orientada a la correcta gestión del modelo pre-existente con algunas correcciones importantes para su adecuada estabilización. O, dicho de otra forma, que puede haber compatibilidad entre un capitalismo desregulado y el despliegue de la democracia política. O, entre un capitalismo desregulado y el desarrollo de las virtudes del voluntariado y la solidaridad. Puede señalarse también que la política pública y social ya no significa que la ciudadanía tiene acceso a servicios universales que tienen que ser ofertados por el estado y la sociedad; sino que tiene en su ideal de focalización un elemento

6 Por política pública y social estaremos entendiendo en estas páginas la *capacidad de acción de la sociedad sobre sí misma*. Por lo tanto, va más allá de su reducción al ámbito público-estatal, y compromete distintos sectores y actores de la sociedad.



recurrente y permanente, con lo cual se dejan fuera de los subsidios y ayudas a sectores importantes de la población que no califican como indigentes o necesitados radicales.

En el presente, la marcha de la política pública y social se encuentra cuestionada desde diversos frentes. Quizá es algo inevitable que ello sea siempre así, en cuanto no puede suprimirse el conflicto de interpretaciones y de intereses que habita toda sociedad. A veces, porque su punto de arranque proviene de manera excluyente de la elite política y tecnocrática, desde arriba; otras, porque sus enfoques y objetivos no han sido sometidos a un debate abierto, plural y crítico.

8: En este sentido, adelantamos una apreciación que dice que -en estos años- la dimensión más utilizada y requerida en cuanto a política pública y social formulada, ha sido aquella que remite a factores instrumentales y/o estratégicos, puestas como medida de diseño y evaluación de ellas. O, dicho de otra manera, esos factores o variables se ponen como medio de validación de lo que se hace, y de muro contenedor de cuestionamientos eventuales. Ello en la línea de “lo que no se puede contar no existe”.

Pero no sólo desde un enfoque empírico-analítico supuestamente neutro y técnico. También han sufrido un remodelamiento bajo la influencia de lo que puede llamarse un positivismo gestor en su enfoque general (desde la insistencia en una planificación en función de objetivos, pasando por las diversas expresiones del management).

En una primera aproximación, podría decirse que la política pública y social de estos años ha estado marcada por algunos rasgos salientes a señalar:

- a) un enfoque muchas veces *a-histórico* (es decir, no como el resultado de una evaluación de la marcha histórica de la sociedad y de los intereses contradictorios -políticos y económicos-, que juegan allí, sino como el ejercicio de aplicación de visiones e instrumentales técnicos o neutros);
- b) *un enfoque instrumentalista*, es decir, que pone como leitmotiv el logro de ciertos resultados esperables en guarismos y sobre los medios a utilizar;
- c) se sostiene sobre *una idea de sujeto como* alguien a capacitar para incorporar al mercado;
- d) se orienta normativamente por una *opción muy débil (consecuencialista), a favor de equidad, justicia y ciudadanía*. Esto es, se muestran esas políticas en contra de la pobreza, pero no ya contra las desigualdades de saber, tener y poder que han conformado históricamente a nuestras sociedades. Se trata de incorporar a esos pobres o excluidos al mercado de trabajo o de consumo, pero no de incidir en una redistribución de la riqueza que se genera en la sociedad.

Emerge así la paradoja: en apariencia reducimos la pobreza pero se mantienen o incluso incrementan las desigualdades (América Latina sigue siendo uno de los continentes más desiguales del mundo y el propio Chile está entre los 11 países más desiguales del globo). Lo cual viene a reafirmar lo visto más arriba: la dirección de las políticas sociales no es ya la misma que tuvo antaño, y han sido remodeladas no en función de una transformación de la sociedad -hacia una sociedad más igualitaria y justa-, sino en función de la mantención del orden y las estructuras actuales con los necesarios retoques para su estabilización funcional.

9: Estos elementos mostrarían uno de los defectos de una modernización colonizada por una racionalidad económica habitada por el cálculo cortoplacista de costo-beneficio; y que tiende a

decirnos que todo problema que amerita atención es aquel que puede ser medido o evaluado, en términos de resultados tangibles o medibles (en productividad, ganancia o poder), a final de cuentas, en términos económicos.

Y si ello no es así, entonces es irrelevante, es decir, los problemas o evaluaciones que no pueden traducirse a ese lenguaje tienen menor atención e incidencia, entre los cuales, los cuestionamientos normativos y simbólicos realizados desde la propia sociedad (frente a las elites de expertos y decisores). Algunos le han llamado a esto el predominio de una “política social sin política”<sup>7</sup>, subsumida o subordinada a los meandros de una gestión positiva y eficiente como *leitmotiv* legitimador en última instancia.

Desde este punto de vista entonces, es que -como decimos en la presentación del artículo-, podemos leer la conformación de la política pública y social de estos años como un intento de remediar -en la medida de lo posible- los efectos más distorsionadores e impresentables -nacional e internacionalmente- legados por el régimen cívico-militar de Pinochet. Las distintas lecturas nos confirman en esto: se ha dado en la política pública y social, en su diseño y aplicación, una contradicción permanente y no resuelta entre la búsqueda de justicia y equidad, solidaridad y asociatividad y, por otra parte, la búsqueda de estabilidad y la mantención corregida del modelo de mercado capitalista abierto al exterior heredado hasta el 90.

Estas políticas aplicadas se revelan aparentemente paradójales: porque la coalición de partidos que las llevó a la práctica tenía como orientación inicial la lucha por una sociedad más justa e igualitaria, y al mismo tiempo, se planteaba de manera crítica contra el mercadismo y la apertura al exterior indiscriminada. Después, en la práctica y ejercicio del poder se invertiría ese orden de prioridades: la justicia, equidad o igualdad pasarían a depender del contexto, y las condiciones de viabilidad. Más aún, en los autores vistos (por ejemplo, Boeninger y Vega), queda claro el privilegio que tuvo la estabilidad y la gobernabilidad (social, política y económica), por sobre el ideario de una mayor justicia social, igualdad o equidad. Estos últimos artículos normativos quedaron supeditados de algún modo al *leitmotiv* del primer gobierno concertacionista: verdad, justicia o equidad *en la medida de lo posible*.

1186

10: Por cierto, la evaluación de la preeminencia de la gobernabilidad no se hizo desde el vacío o desde la pura instrumentalidad. Se la veía como un gran valor en si misma: podría retrasar la conformación de una sociedad más justa y solidaria, traicionar incluso el ideario político inicial de esa coalición, pero garantizaba paz, orden social, continuidad y no conflicto, a una sociedad supuestamente cansada de conflictuar y movilizarse en pos de sus necesidades e intereses. Pero, esa al parecer era solo una verdad a medias. El otro interés en la gobernabilidad era la mantención de las condiciones para la buena marcha del modelo económico de mercado capitalista abierto al exterior, para lo cual resulta muy importante la calificación que hagan del país diversas entidades, financieras y similares externas. Esas condiciones de certidumbre resultan pues importantes para la captación de inversión extranjera. Una vez que -se dice-, el país hubo “decidido” seguir el rumbo de una economía capitalista de mercado globalizada, tenía en la estabilidad de reglamentos y condiciones, de transparencia, puntales poderosos para engancharse a la economía mundial. Pero, al mismo tiempo entonces, las apelaciones a la solidaridad, el capital social o el voluntariado debían adaptarse a esa opción fáctica y subordinarse a su lógica.

---

7 Cfr. Tomamos esta expresión del trabajo de Eduardo Bustelo, **La política social sin política**, presentado en el Encuentro Internacional Políticas sociales e Institucionalidad Pública, organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 28 al 30 de abril de 2008.

## Bibliografía

- Concertación de Partidos por la Democracia, **Programa de Gobierno**, Diario La Época, 1989.
- Concertación de Partidos por la Democracia, **Bases Programáticas del Segundo Gobierno de la Concertación: un gobierno para los nuevos tiempos**, 1993.
- Concertación de Partidos por la Democracia, **Programa de Gobierno: Para crecer con igualdad**, 1999
- Concertación de Partidos por la Democracia, **Programa de gobierno 2006-2010: Estoy contigo**, 2005
- C. Arriagada Luco, (Coord.), **Chile. Un siglo de políticas en vivienda barrio**, Depto de Estudios, División Técnica de Estudios y Fomento Habitacional, Santiago, 2004.
- C. Arnsperger, **De la naturalisation des interactions sociales á l'inversion de la solidarité: L'Etat social actif comme nouveau paradigme de la justice sociale**, Chaire Hoover, Doch 126, Louvain, 2003.
- C. Offe, **Contradicciones en el estado de bienestar**, Alianza, Madrid, 1988.
- E. Boeninger, **Políticas Públicas en democracia. Institucionalidad y experiencia chilena 1990-2006**, Uqbar Editores, Santiago, 2007.
- E. Bustelo, **La política social sin política**, presentado en el Encuentro Internacional Políticas sociales e Institucionalidad Pública, organizado por la Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador, 28 al 30 de abril de 2008.
- E. Lahera, **Introducción a las políticas públicas**, FCE, Santiago, 2008.
- E. Stein y M. Tomassi (Coord.), **La Política de las Políticas Públicas**, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2006.
- Dirección de Presupuestos-Ministerio de Hacienda, **Programa de las 900 Escuelas Ministerio de Educación**, Informe Final, Ministerio de Hacienda, Santiago, 2001.
- Dirección de Presupuestos-Ministerio de Hacienda, **Síntesis Ejecutiva Programa Orígenes**, Dirección de Presupuesto, Ministerio de Hacienda, Santiago, 2004.
- D. Raczynski y C. Serrano, **Derechos sociales básicos, superación de la pobreza y protección social ante la vulnerabilidad**, Asesorías para el Desarrollo, Santiago, 2003.
- D. Raczynski y C. Serrano, "Las políticas y estrategias de desarrollo social. Aportes de los años 90 y desafíos futuros", en Patricio Meller (ed.), **La Paradoja Aparente. Equidad y Eficiencia: Resolviendo el Dilema**, Taurus, Santiago, 2005, pp. 225-283.
- Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza, **Umbral social para Chile**, Hacia una futura política social, FUNASUPO, Santiago, 2009;
- G. Delamaza, **Tan Lejos tan cerca. Políticas Públicas y Sociedad Civil en Chile**, LOM, Santiago, 2005.

- H. Vega, **En vez de la Injusticia. Un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI**, Debate, Random House Mondadori, Santiago, 2007.
- Meny y J. C. Thoenig, **Las políticas públicas**, Ariel, Barcelona, 1992.
- K. Polanyi, **La gran transformación**, FCE. Buenos Aires,
- M. García Pelayo, **Las transformaciones del Estado contemporáneo**, Alianza, Madrid, 1996, pág. 28.
- M. Olavarría, **Fundamentos de Política Social**, Documentos de Apoyo Docente No 24, INAP, 2008.
- N. Lechner, **Obras Escogidas**, 2 vols., LOM, Santiago, 2006;
- O. Larrañaga y D. Contreras (Eds.), **Las Nuevas Políticas de Protección Social en Chile**, Uqbar Editores, Santiago, 2010.
- O. Oszlak, **Estado y sociedad: las nuevas reglas del juego**, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 1997, pág. 22.
- O. Sunkel, “Auge, crisis y renovación del Estado; una perspectiva de largo plazo”, en Matías Tagle (editor), **Desafíos del Estado en los noventa**, CPU/CIEPLAN/FLACSO/CINDE/PUC, Santiago, 1991.
- O. Muñoz, **Hacia el estado regulador**, Cieplan, Santiago, 1992, pág. 28.
- P. Montt, **Educación: Logros y Desafíos de los Gobiernos de la Concertación**, Informe en línea N° 530 en [www.asuntospublicos.cl](http://www.asuntospublicos.cl) Publicado el 27/03/2006.
- P. Rosanvallon, **La nueva cuestión social**, Manantial, Buenos Aires, 1995, pág. 8.
- PNUD, **Informe de Desarrollo Humano**, Naciones Unidas, Santiago, 2002, pág. 62.
- Presidencia de la República, **Instructivo Presidencial para la Participación Ciudadana en la Gestión Pública**, Gobierno de Chile, Santiago, 2008.
- Q. Brugué y R. Gomá, **Gobiernos locales y políticas públicas**, Ariel, Barcelona, 1998, pág. 28.
- SEGEGOB, **Agenda Pro Participación Ciudadana**, SEGEGOB, Santiago, 2008.
- SEGEGOB, **Bases del Fondo para el Fortalecimiento de la sociedad Civil**, SEGEGOB, Santiago, 2009.
- SUBDERE, **Participación ciudadana en la gestión de gobiernos regionales y municipios: diagnóstico situación actual**, Documento de trabajo, SUBDERE, Santiago, 2004.
- T. H. Marshall, **Ciudadanía y clase social**,
- Cfr. C.Arnsperger, Doch...completar

## Anexo 1

<b>Período de Gobierno</b>	<b>Diseño:</b> Programas e iniciativas de gobierno	<b>Legislación:</b> Proyectos de ley y otras iniciativas legales	<b>Implementación:</b> -Misión y otras declaraciones programáticas de instituciones públicas.  -Textos de programas y otros instrumentos
Patricio Aylwin 1990-1994	-Programa de gobierno Patricio Aylwin.		- Misión División de Organizaciones Sociales (DOS)  - Misión Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS)  - Misión Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)  - Misión Instituto Nacional de la Juventud (INJUV)  - Misión Corporación Nacional de Desarrollo Indígena (CONADI).
Eduardo Frei 1994-2000	-Programa de Gobierno Eduardo Frei.  -Plan Nacional para la Superación de la Pobreza	- Título IV sobre Participación Ciudadana en la Ley 19.602	
Ricardo Lagos 2000-2006	-Programa de gobierno Ricardo Lagos  - Instructivo para la Participación Ciudadana	-Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública	- Qué es Chile Solidario  - Qué es Puente  - Plan para el Fortalecimiento de las organizaciones de la Sociedad Civil (Lagos)
Michelle Bachelet 2006 2010	- Programa de gobierno Michelle Bachelet  - Instructivo para la Participación Ciudadana  - Agenda pro Participación Ciudadana	- Proyecto de Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública	- Bases del Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil (Bachelet)

<b>Período de Gobierno</b>	<b>Título del documento</b>	<b>Ámbito de acción</b>
Eduardo Frei  1994- 2000	Título IV sobre Participación Ciudadana en la Ley 19.602	Implementación

Ricardo Lagos 2000-2006	Instructivo presidencial para la participación ciudadana	Diseño
	Plan para el Fortalecimiento de las organizaciones de la Sociedad Civil	Diseño
	Proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública	Legislación
Michelle Bachelet 2006-2010	Instructivo presidencial para la participación ciudadana	Diseño
	Agenda pro participación ciudadana	Diseño
	Proyecto de ley sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública	Legislación
	Bases del Fondo de Desarrollo de la Sociedad Civil (Bachelet)	Implementación

# Balance de los procesos de redemocratización en América Latina

VI° Coloquio Internacional del IIFAP  
Córdoba, 1° y 2 de noviembre de 2015.  
Mesa de Cierre

## Atilio Borón

Vamos a escucharlo a Atilio a quien le hemos pedido una intervención relacionada a la democracia en América Latina, su contexto, sus potencialidades y límites y que él ha titulado Balance de los procesos de redemocratización en América Latina.

Balance negativo, vamos a ser más optimistas (risas). Carlos, después de pasar el título, me ha parecido oportuno ampliar el foco hacia otras regiones y sociedades. En nuestra Región hay dos casos muy interesantes. El de Uruguay es uno de los más alentadores, donde se acaba de obtener un logro extraordinario al habersele puesto fin a la negociación del Acuerdo Internacional sobre Comercio de Servicios<sup>1</sup>, que si llegaba a pasar se acababa la educación y la salud pública en Uruguay. Estuvieron muy cerca de firmarlo y hubo una reacción muy fuerte. El Frente Amplio se movilizó, la gente salió a la calle a presionar al gobierno y el gobierno detuvo esto. Uruguay era un poco la punta de lanza, detrás venía Argentina, venía Brasil.

Lo de Paraguay es una tragedia. Se podría haber salvado, pero mientras Lugo tenga a Maquiavelo en la cabeza -él habla de los príncipes, de los principados hereditarios y los adquiridos por virtud, los principados eclesiásticos- y dice que los principados eclesiásticos no necesitan ninguna virtud. Fernando Lugo, actuó como no debería haber actuado, como un obispo cuando tenía que haber actuado como un estadista y ante esa provocación que fue la masacre de Curuguaty<sup>2</sup>, tendría que haber hecho una convocatoria popular, y haber sacado provecho de un escenario en el que todos los cancilleres de la UNASUR estaban reunidos en Asunción dispuestos a interceder en el conflicto, a apoyar la continuidad democrática en el Paraguay. Entonces hay que tener en cuenta que estos procesos democráticos no alcanzan no por razones sino por disposiciones, por actitudes políticas. No había ninguna razón para que el gobierno electo fuera destituido, para ese retroceso, para volver al neostrotonismo, para volver a todo lo que significa Cartez, porque Cartez es un hombre que no tiene ninguna autonomía en relación con los Estados Unidos, que lo tiene igual que a Uribe calificados como narcotraficantes. No son mis ideas, está escrito en diferentes documentos oficiales del gobierno americano. Cuando llegue el momento en que Estados Unidos quiera concretar el viejo sueño de su base militar en la triple frontera, porque ahí están los chiitas, Cartez va a tener que aceptar y hay que ver qué posición toman los gobiernos de Argentina y Brasil porque Cartez requiere de su apoyo y no hace falta demasiada sapiencia para darnos cuenta que los gobiernos de Argentina y Brasil van a estar un poco mas debilitados en los próximos años, me preocupa un poco eso.

---

1 El TISA por sus siglas en inglés

2 La masacre de Curuguaty involucra a doce adultos con la muerte de seis policías, ocurrida en junio de 2012, durante un desalojo de las tierras que un grupo de campesinos habían ocupado para solicitar que formaran parte de la reforma agraria. La matanza, cuyo comienzo nunca fue esclarecido, desembocó una semana después en un juicio político al entonces presidente Lugo en el Parlamento, en el que fue destituido por mal desempeño de sus funciones. [NdE]

Pensando este panorama global, cuando a mi me enseñaban el ABC de las ciencias políticas, nos decían, eran cosas evidentes, que había una serie de casos ejemplares de lo que era una democracia y yo como estudiante tenía que estudiar esas cosas y repetir en los exámenes que el modelo bipartidario de los Estados Unidos era la culminación de un proceso de desarrollo democrático, estabilidad y gran consenso social. Pero en aquel momento también se mataban negros como ahora, cada semana había masacres, no es nada nuevo lo que está pasando ahora, sólo se ha intensificado y como hay un negro en la Casa Blanca están apretando un poco las clavijas. Pero todo eso pasaba desapercibido, la idea era que Estados Unidos era un caso exitoso, el modelo, la ciudad de la modernización. Cuando uno pensaba a donde debería ir la Argentina y América Latina era hacia un sistema parecido al de los Estados Unidos. Más adelante, cuando el tiempo de las transiciones democráticas, se hablaba de las experiencias europeas de las cuales surgía el caso ejemplar, luminoso de España y del famoso pacto de la Moncloa, forjado a la salida del franquismo. En América Latina se produjo otro caso de ejemplaridad, cual fue el caso de Chile que apareció en toda la literatura sobre la transición de la dictadura a la democracia de los años 80, caso de lo que llamaría una copia feliz –el himno nacional chileno habla de la copia feliz del Edén-, de los Pactos de la Moncloa.

Éstas experiencias resultaron ser a la vuelta de los años un fracaso sin atenuantes, que condujeron a la perversión de la democracia, a la hipertrofia del proceso democrático total en España, porque tales Pactos consagraron la impunidad de los crímenes del franquismo y a la larga eso que se pone al costado entra por la ventana o por la puerta trasera, cosa que así sucedió. Paralelamente esta cuestión se mezcla con una corrupción de la política española de grandes proporciones, algo que en estos años hemos visto también en Chile. La corrupción, cabe señalarlo, es un mal endémico, bajo sus diversas formas constituye un obstáculo serio a la democracia.

El panorama actual de la democracia en América Latina tiene claro-oscuros, pero se han construido algunas experiencias alentadoras. Que quiero decir con esto, en el caso de Estados Unidos los principales analistas hoy rehúsan hablar de democracia, hablan de plutocracia, dicen la democracia se acabó en este país, lo dice gente como Jeffrey Sachs, un economista ortodoxo que hizo el plan de ajuste a Sánchez de Lozada en Bolivia, que después colaboró con Putin en Rusia en la formación de una economía de mercado. Al cabo de todo ello, como es alguien honesto cayó en la cuenta que lo que había escrito había sido una calamidad, que había creado un monstruo. Ahora, recientemente Sachs está escribiendo dando conferencias, escribiendo notas en el Washington Post, en el New York Time sobre este fenómeno llamado plutocracia, sobre el fin de la descomposición de la democracia americana. Incluso en las últimas elecciones de medio término del congreso en noviembre de 2014, quedo espantado al observar que se trató de una compulsión por quien recaudaba más dinero y el que recaudaba más dinero imponía representantes, senadores, gobernadores. Nada nuevo, es un proceso que viene de antes, tanto que el papel corruptor de la democracia lo descubrió Platón, hace dos mil quinientos años. Él señalaba que los regímenes oligárquicos, los regímenes donde gobernaba el dinero en realidad eran regímenes que, figurativamente, seguían los pasos de un hombre ciego, torpe y cojo, que llevaba la nave del estado a su destrucción, Tal era la representación que tenía de la plutocracia y de la oligarquía. Pero en el caso de Estados Unidos esto viene de lejos, a ver, por ejemplo, para que nos podamos entender bien, ¿alguien puede decir qué es la reserva federal de los Estados Unidos, la que imprime los billetes de dólar?

-Público: Un organismo privado

Los felicito porque a la mayoría de la gente que le pregunto me dice que eso es el banco central. Es un organismo privado, un grupo de doce bancos que imprime los dólares, algo que fue muy resistido por grandes presidentes norteamericanos a lo largo del siglo XIX y parte del XX, que no querían saber nada. Esos presidentes, fueron quebrados, empezando por Ulysses Grant que está en el billete de cincuenta dólares, antes por Jackson, lo cual nos habla del secuestro progresivo de la democracia por los grandes grupos económicos. Esta situación tuvo un golpe final en el año 2011 cuando la Corte Suprema de los Estados Unidos -ante una demanda que se había planteado acerca de si las empresas o las corporaciones podían disponer libremente de su dinero para apoyar



campañas políticas-, produjo una acordada diciendo lo siguiente: que así como sería anticonstitucional establecer límites a lo que un individuo privado puede hacer con su dinero, no sería menos anticonstitucional, establecerlos a una persona jurídica. Por lo tanto si esa persona jurídica quería destinar una suma indeterminada de dinero para apoyar un comité de acción política, que es como se llama a los organismos de financiamiento de los partidos a los candidatos, estaba libre de hacerlo. Ello significó que por ejemplo poco después de emitida dicha acordada los hermanos Scotch que son los dueños de una de las más grandes empresas de logística para la explotación de petróleo, salieron a decir que para la próxima campaña presidencial del 2016, había apartado mil millones de dólares para darle a cada uno de los candidatos a los efectos de poder avanzar en la agenda empresaria de la exploración petrolera, dejando de lado todas las regulaciones ambientales. Si se busca en Google algunos de los artículos de Sachs de después de noviembre del año pasado, van a ver que habla muy críticamente de Scotch Technology y de las disposiciones judiciales que amparan a esta y otras empresas.

Cuando se logra legalizar este tipo de relación entre la economía y la política, es muy difícil seguir hablando de democracia, que se practica cada dos años, pero que tiene muy poco que ver con el contenido real de la democracia que lo definió un presidente norteamericano en el S. XVI, Abraham Lincoln: la democracia es el gobierno del pueblo hecha para el pueblo y por el pueblo, dicho esto fue después asesinado. Lincoln abolió por ley la esclavitud. Todo ello está muy bien relatado en una película sobre este presidente, así que no me vengan con Lula y el *mensalao*<sup>3</sup>. Esto ya lo hacía Lincoln, el tipo dijo: hay cinco bandidos que no nos quieren votar porque no les damos dinero y vamos a dejar que este país siga en la esclavitud porque estos cinco canallas quieren cobrar dinero y les rujió a sus asesores, salgan de aquí y a como dé lugar traigan esos votos y no quiero escuchar mas nada. Esto puede sonar pragmático, utilitario, y lo es, pero la historia es así, no es como dice la oligarquía que es.

Una interesante mirada es la de Colin Crouch, un británico, que escribió a comienzos de la década pasada un texto que se llama *Post Democracia*. Crouch del ala un poco más radical del partido laborista, que debe estar contento ahora con el nuevo liderazgo del partido, sugiere la tesis según la cual la edad democrática del capitalismo ya se acabó, lo mejor que pudo dar desde el punto de vista democrático es lo que hemos visto quienes tuvimos la suerte de crecer y convertirnos en adultos y en ciudadanos en los años posteriores a la segunda guerra mundial, y eso para él sobra.

La fiesta se acabó, lo que viene ahora es otra cosa, muy interesante. Yo he examinado un poco ese argumento en un librito mío, *Aristóteles en Macondo* y ahí claramente se ve como Colin aporta datos muy significativos, porque no solamente la decadencia de la democracia tiene lugar en los Estados Unidos, sino también en Europa. Si ello ofrece alguna duda, lo que paso en Grecia ya es suficiente para convencernos que el juego que hizo Alexis Tsipras es imperdonable. A él le proponen un programa de ajuste brutal, él dice voy a consultarlo con el pueblo, le pregunta al pueblo votan un 62% en contra, 38% a favor, le pegan un pitazo, le dicen venga a Bruselas, lo agarran entre la Ángela Merkel y los vampiros delincuentes de cuello blanco, no sé qué fue lo que le dijeron, pero a su regreso tuvo que decir ahora vamos a votar en el parlamento aquel programa de ajuste que fue repudiado por el voto popular. Quien puede hablar de democracia hoy en Grecia, pero además quien puede hablar de democracia en Alemania, porque si hay un gobierno que hace eso y el gobierno de Ángela Merkel fue el gobierno que planteó tal estrategia, entonces no podemos llamar democrático a un gobierno que utiliza su poder para destruir otra democracia.

Hay gente que dice que tenemos reservas democráticas fuertes en el tercer mundo. La India aparece como la mayor democracia del mundo, tiene mil doscientos cincuenta millones de habitantes y es un país que supuestamente se rige por los principios democráticos. Pero la democracia supone ciertas normas de igualdad social, cierto nivel de desarrollo social que hace que si esos requisitos

3 Así se bautizó al escándalo político que destapó una red de corrupción y sobornos bajo el actual partido gobernante de Brasil.

no se cumplen sea muy difícil hablar de democracia. Cuando casi la mitad de las mujeres en la India son semi analfabetas, cuando más de la tercera parte de los varones son analfabetos, cuando más de la mitad de las viviendas carecen de acceso a agua potable y desagües cloacales, cuando la gente padece enfermedades infecto-contagiosas que hacen que se mueran como moscas, hablar de democracia es realmente forzar el criterio. Van y votan, pero les dicen qué tienen que votar, realmente la subordinación de los sectores populares es enorme frente a la persistencia de una lacra social que fue combatida infructuosamente por Mahatma Gandhi y Jawāharlāl Nehru. Hablo del sistema de castas, un grupo social intocable que no sé si llega a ser una clase social, una categoría social muy poderosa que somete a la población de menores recursos. Un caso es el de la manipulación humana de más de la mitad o la mitad de los desechos y de las aguas servidas, tarea que es organizada compulsivamente por los intocables. ¿Es un ciudadano democrático ése que está obligado de hacerse cargo de las aguas servidas en las aldeas? Hablar luego de democracia en la India es un juego de palabras, nada más.

Como ven entonces el panorama es bastante deprimente, la mayoría de los regímenes en la mayoría de los países del tercer mundo no se adecuan a las especificaciones que teóricamente debería uno suponer. Al contrario integran formas tradicionales de autoritarismo, de exclusión, de racismo, de sexismo. Por comparación con otras realidades, con lo que está sucediendo en el resto del mundo, América Latina con los muchos problemas que arrastra, ha tenido una experiencia democrática muy significativa, sobre todo en países que se han esforzado por hacer una reforma de las instituciones democráticas, una reforma a fondo de los marcos constitucionales de esos países. Estoy hablando fundamentalmente de Bolivia, de Venezuela y sobre todo de Ecuador, que son casos muy interesantes porque a diferencia de las otras experiencias del pasado, Chile es una referencia inevitable en esto, con el gobierno de Salvador Allende, esa experiencia de los años 70 se hizo sin modificar un artículo, un inciso de la vieja constitución chilena. Esto fue así porque la correlación de fuerzas no era favorable, pero además porque había un ingrediente ideológico de la izquierda chilena y latinoamericana de que las cuestiones de carácter institucional o constitucional se perdían en el nebuloso espacio de la superestructura y que lo importante era moverse en el terreno mucho más concreto, mas confrontativo de la lucha de clases.

1194

Una de las tantas cosas que le debemos a Chávez, es que esta minusvaloración política de lo institucional queda absolutamente descartada, por eso cuando Chávez jura en el 98 -no sé si vieron esa jura sino véanla, está en la web todo documentado-, dijo juro sobre esta moribunda constitución etc., etc., porque no era solo un militar, ni era un gorila, como se decía. Cuando viene Chávez a nuestro país en 1994, decido no tener una reunión que me habían pedido que tuviera con él, porque caí víctima como un imbécil, de la propaganda que decía que era amigo a Seineldin, así lo presentó la prensa, incluso cierta prensa de izquierda. Por suerte aclaré ese incidente con él y el con un enorme generosidad y sentido del humor dijo, yo con vos hubiese hecho lo mismo jamás hubiera recibido a un tipo con las credenciales con las que yo llegué a Argentina. Pero hablo de este equívoco con Chávez, porque era un hombre enormemente culto, un político latinoamericano como no hay hoy, salvo Fidel, que haya leído y que trabaje los libros como los trabajaba Chávez. Yo desconfiado le abría los libros para ver como estaban leídos, todos marcados con prolijidad, comentados a los costados, subrayados. Él había estudiado en la escuela militar, había hecho una maestría en ciencias políticas, pero aunque no hubiera hecho eso, era un tipo muy inteligente y muy abierto. No hace falta. Evo Morales tiene la primaria incompleta y dio vuelta la historia de Bolivia de quinientos años y a nosotros (risas) nos hace falta tener un posgrado.

Chávez se da cuenta de la importancia del cambio constitucional y produce una constitución extraordinaria y además con procedimientos muy democráticos. Nuestros amigos chilenos, mis colegas en Chile, no logran convencer a la Sra. Bachelet que hay que llamar en Chile a una reforma constituyente porque la necesidad de una reforma ya es a los gritos. Pero Bachelet no tiene las agallas que tiene que tener para decir acabemos con esto, yo llamo a una asamblea constituyente y ello favorece a toda la casta política, porque no es clase es una casta cerrada como las de la India. Chávez lo hizo, llamó a la asamblea constituyente, deliberó la asamblea constituyente, produjo un

cuerpo constitucional nuevo y ese cuerpo es sometido a consulta popular y aprobado por casi el 85% de la población. Eso es democracia, un elemento fundamental de la democracia. Detrás Bolivia y Ecuador hicieron lo mismo produciendo constituciones con la misma metodología: asamblea popular que es elegida expresamente para la constitución, agenda abierta. Nosotros tuvimos una reforma, la reforma del 94 pero a libro cerrado, bajo la condición de no tocar nada menos que los aspectos doctrinarios de la constitución, aspectos doctrinarios propios del liberalismo del Siglo XVIII, que tenía cosas valiosas, que se podían conservar, pero había muchas cosas que se tenían que reformar y que no se reformaron. Bolivia, Ecuador y Venezuela, crearon junto con la reforma de sus constituciones, una serie de instituciones muy importantes, que han mejorado la democracia. Por eso cuando Jimmy Carter dice que el sistema electoral venezolano es mejor que el norteamericano, no es mi opinión, lo dijo Carter hablando por ejemplo de la institución de la iniciativa popular que permite proponer una legislación que al cabo no sé si de ciento ochenta días, el congreso tiene la obligación de tratar. Una vez que se consiguió el número razonable de firmas que establece, el congreso no la puede cajonear, la tiene que tratar, discutir y ventilar el asunto. Esa es una manera de empoderar a la población. Se instituyó también el referéndum revocatorio a mitad de mandato de cualquier cargo nacional, provincial, estatal. Y de hecho, se pudo someter en 2004 a un referéndum revocatorio contra Chávez, que lo ganó. Otra reforma es la consulta vinculante. Por ejemplo Rafael Correa, hace unos cuatro, cinco años, propuso diez temas para que fuera la población que decidiera. Uno de ellos, del que me acuerdo más, fue si las empresas periodísticas podían tener inversiones en sectores distintos al sector periodístico, como hace por ejemplo Clarín o La Nación; si era posible que una empresa periodística tuviera participación en la banca, en las finanzas, en agricultura, en el comercio exterior, etc. El 57% de la población en Ecuador dijo que no, que las empresas periodísticas tiene que hacer negocios en el ramo periodístico y punto y nada más. Son decisiones muy importantes, ojalá las hubiésemos tenido aquí, porque hubiéramos terminado toda esta larga e interminable serie de amparos, recusaciones que hace que la Ley de Medios esté a mitad de camino.

1195

Los medios, que constituyen el sistema nervioso de la moderna sociedad de masas, que no pueden hacer ni actuar como quieran, tienen que estar sometidos al control democrático. No pueden difamar, pueden criticar, no pueden hacer una campaña permanente de deterioro de la imagen de funcionarios, presidentes, etc. Lula lo dijo muy bien: cuando ellos critican, mienten, difaman y calumnian a mi gobierno están haciendo un acto de libertad de prensa, cuando yo los critico, cuando yo refuto lo que ellos dicen, soy un déspota que no respeta la libertad de prensa. Porque el señor Rupert Murdoch que hoy en día maneja una de las cinco redes mundiales de las telecomunicaciones, ha dicho que el papel de los gobiernos es cada vez menor, que los nuevos mecanismos democráticos son los que se expresan a través de los medios de comunicación, que por lo tanto el gobierno no tiene que meterse, y dijo además que son cinco conglomerados muy importantes pero que en dos o tres años va haber un proceso de concentración y van a quedar tres cadenas mundiales que son las que van a manejar toda la información para garantizar que toda la ciudadanía sepa de que se trata. Entonces, ¿debe o no debe haber un control democrático de un sistema de medios?; es elemental, el sistema de medios en nuestra sociedad requiere de un control democrático, plural, pluripartidario, en donde ingresen no solamente los partidos políticos sino las fuerzas sociales, los movimientos sociales, todo lo que ustedes quieran, pero no puede estar librado a los intereses de conglomerados porque eso es profundamente antidemocrático.

También hubo en estas reformas constitucionales elección popular de los líderes, favoreciendo la participación política y en ese sentido el caso de Cuba es muy interesante. Pocas veces al hablar de democracia se habla de Cuba, pero un autor que seguramente ustedes conocen, Robert Dahl, el padre de la teoría de la poliarquía, es un hombre que en cincuenta años ha escrito innumerables libros sobre el tema. Cuando entra a Cuba en el año 2003, estuvo un tiempo allá y se la pasó yendo por todos lados, el hablaba algo de castellano, la viuda hablaba también, así que iban y se metían por todas partes. Fue muy interesante la intervención que hizo en la sesión final de la asamblea de CLACSO, donde estaba invitado a participar, afirmando que la de Cuba era una experiencia muy original, que nunca

habíamos visto. Le llamó mucho la atención que hubiera un sistema de partido único -el Partido Comunista-, pero que ese partido no podía designar a quienes serían los candidatos a la Asamblea del Poder Popular, lo cual le parecía a él algo absolutamente extravagante, porque señalaba que en la Unión Soviética ese partido designaba a quienes eran los candidatos, después organizaban la votación y los elegían. En Cuba no, le explicaron que el partido es importante, pero la gente que constituye la Asamblea del Poder Popular que es la gente que luego elige al Consejo de Estado y que elige al Presidente de la República, tiene que ser propuesta por la organización territorial, por su barrio, o tiene que ser propuesta por la comunidad laboral en la cual está inserta. O sea que éstas son las dos fuentes de las cuales salen los candidatos a la Asamblea del Poder Popular y ahí el partido no tiene nada que decir, y eso explica que aproximadamente la tercera parte de la Asamblea Popular esté formada por gente que no es del Partido Comunista, que son incluso religiosos. El caso muy famoso es el del Reverendo Raúl Suárez, de una iglesia protestante cubana, por cierto identificado con el nacionalismo revolucionario martiano, pero no es miembro del partido. Esto le llamó mucho la atención a Dahl, porque descubrió que hay otras formas. Nosotros estamos muy acostumbrados a ver como modelos al bipartidismo americano o al multipartidismo europeo, pero tendríamos que abrir la cabeza a otras formas, tal vez heterodoxas, difíciles, de organización política democráticas, formas basadas en un proceso de participación muy amplio. Es también el caso por ejemplo de la reforma económica que se está haciendo en Cuba, los cubanos no usan esa palabra reforma económica y sí, ellos hablan de lineamientos de actualización, pero es una reforma económica socialista, que fue discutida en una cantidad inmensa de reuniones que se hicieron en toda la isla, con una cantidad de propuestas, no les quiero mentir, no menos de doscientas mil propuestas que fueron analizadas, conjugadas. Es un ejercicio y uno puede preguntarse, bueno, pero quienes participaron, no sé, pero es un caso sumamente interesante que me hace pensar que las experiencias de América Latina de alguna manera están planteando una ruptura respecto a los viejos moldes de la democracia.

1196

Uno puede decir que por ejemplo países como Brasil, Argentina, Uruguay, el Paraguay de Lugo también, hicieron una serie de avances, ha habido una mejoría en la calidad democrática, aunque yo digo esto y La Nación me crucifica, pero creo que en un cierto sentido es posible darnos cuentas que a medida que ha habido una política de inclusión, de ciudadanización, de esfuerzos por reducir las condiciones más extremas de pobreza en la República Argentina, en contraste a lo que se hizo y se hace en Europa o en los Estados Unidos donde el esfuerzo tuvo una dirección contraria. Por más que nosotros seamos muy críticos de algunas cosas que se han hecho desde el gobierno, pero ser muy crítico no significa enneguercernos hasta el punto que no nos deje ver las cosas muy positivas que también se hicieron, de lo contrario renuncio a mi condición de analista político y me convierto en publicista, ..., no sé de quien, no sé a quién le resulte interesante que sea publicista (risas).

Lo importante es mantener ese equilibrio, cosas que evidentemente fueron muy importantes en nuestro país, desde la universalización del régimen de seguridad social que pone fin a una lacra que tenía Argentina desde hace cien años, la asignación universal, la expansión de la inversión en educación, los programas sociales estos son absolutamente indiscutibles, tanto así que Macri dice que continuarían con ellos, como Capriles en Venezuela dijo, después que se le paso el fervor y tuvo una buena paliza electoral, ..., hay cosas buenas del chavismo que las vamos a continuar. Pero ni en Uruguay, hasta donde yo sé, no se Daniel por ahí me equivoco, ni en Brasil, ni en Argentina tuvimos una reforma constitucional, que de alguna manera nos diera mas espesor democrático, estamos todavía en ese sentido con mucho retraso.

Pero creo que viendo el panorama mundial, América latina desde el punto de vista de la lucha por la democracia, no sería una exageración decir que estamos en una situación de vanguardia, estamos mejor que Estados Unidos, estamos mejor que España, estamos mejor que Italia, mejor que Grecia, pobre Grecia, estamos mejor que la mayoría, estamos mejor que Ucrania, Ucrania donde se hace un golpe de estado increíble y ponen un gober-

nante que simplemente es un títere de los Estados Unidos. Insisto, en este sentido América Latina con todas sus limitaciones esta mejor y uno se pregunta, ¿por qué tanto problema con la democracia? Y porque hay un punto fundamental capitalismo y democracia son incompatibles, saquémonos de la cabeza la idea de que... y esto ya autores como Boaventura de Sousa Santos lo han dicho reiteradamente. ¿Por qué?, porque los principios constitutivos de la sociedad capitalistas son de tal naturaleza que llevan a una desigualdad estructural e inerradicable. El capitalismo puede sostener y puede bancar el florecimiento de muchas igualdades, menos una, la igualdad de clase, la igualdad que divide a la población entre propietarios y no propietarios de los medios de producción. Nosotros los no propietarios de medios de producción tenemos que asegurarnos que a alguien le resulte rentable contratar nuestra fuerza de trabajo y eso nos coloca objetivamente en una situación de desigualdad estructural, como diría el papa Francisco recién por mí, así puedo conseguir trabajo. Además fíjense el verbo, depende de que le den trabajo; el capitalismo es la primera sociedad histórica en la que un grupo de personas tiene el poder de dar trabajo, el siervo no necesitaba que le dieran trabajo porque lo tenía y en los modos de producción pre capitalistas el tema del trabajo era otra cosa, acá se convierte en una mercancía, por lo tanto es una sociedad profundamente desigual. Por eso cuando se habla de radicalizar la democracia en el capitalismo, se cae en una propuesta absolutamente ingenua porque contradice los principios del capitalismo.

Yo mantuve en estos días una polémica. Vengo de Ecuador del II Encuentro Latinoamericano Progresista (ELAP), donde se discutió con alguna gente -gente que estaba en el entorno del Encuentro, sobre el famoso fin del siglo progresista en América latina y planteaban tesis muy rotundas diciendo que estos gobiernos, como los de Evo, Maduro, Chávez, Correa, Mujica y el Frente Amplio, Cristina y Dilma, no eran sino expresiones de una modernización capitalista, lo cual me pareció un disparate, que demuestra que gente que maneja una literatura de izquierda no entiende todavía lo que es el capitalismo. Porque, a ver, ¿hay un proceso de modernización capitalista en marcha? Claro que lo hay, ¿cuales son los puntos más altos de ese programa de modernización del capitalismo?; Grecia, la España de Rajoy. Esa es la modernización capitalista, la modernización capitalista es profundizar los mecanismos de extracción del plus valor a la gran masa de trabajadores y a los consumidores, el capitalismo se moderniza de esa manera, se actualiza de esa manera.

1197

Ustedes creen que se puede hablar de modernización capitalista cuando al Sr. Maduro, se le caen los ingresos petroleros a la mitad pero mantiene a cara de perro, íntegramente, sin modificar en un centavo, el programa de las misiones sociales, si a eso se le llama modernización capitalista, ¿se dan cuenta? O cuando Correa mantiene la inversión social, hasta ahora sin tocarla, cuando se deteriora la economía, Correa lo explicaba el otro día. Decía tenemos que asumir nuestra situación, qué exportamos nosotros se preguntaba, petróleo, pero tenemos poco petróleo no somos Venezuela, el precio pasó de ciento veinte a cuarenta y cinco dólares el barril; que más exportamos, flores, en épocas de expansión del capitalista, los ricachones de Europa o de Estados Unidos podrían haber dicho quiero que me manden un ramo maravilloso porque tengo un *party* en San Diego o en San Francisco, pero ahora con la crisis que hay nadie va a comprar esas flores o sólo unos pocos. Que más venden?, camarones, deliciosos, pero quien te compra camarones, en medio de la crisis europea se puede comer lo elemental; los desahuciados en España a los que tiran por el balcón porque los obligan a salirse de sus casas y encima a seguir pagando la hipoteca?, quien va a comprar camarones?; y lo otro es la banana, quien vende banana?, Brasil, Perú, Colombia, Ecuador por supuesto, Costa Rica, Honduras, Guatemala, México, mas todos los países africanos, todos vendiendo banana. ¿Que hace Ecuador? Algunos hiper críticos, como un gran amigo mío Alberto Acosta que le agarró una especie de *delirium tremens*, dijo el comunismo tiene que implantarse de la noche a la mañana, por decreto, en medio de esa crisis se le acusa al pobre Correa de no avanzar en la construcción del comunismo; eso es un delirio y es burlarse del pobre Marx que dijo que el comunismo supone un gran

desarrollo de las fuerzas productivas y una sociedad donde las necesidades básicas ya estaban absolutamente cubiertas y que además el mercado mundial era conducente a todo eso.

Entonces los gobiernos latinoamericanos de que hablo, son gobiernos que están ahora luchando para tratar de ver como sostienen sus programas, pero acusarlos de modernización capitalista significa que tampoco leyeron a Rosa Luxemburgo, que planteaba es que hay reformas que son conservadoras, pero lo que te indica qué es una reforma, si es una reforma de progreso social económico o una reforma de restauración, es como modifica la correlación de fuerzas en la relación capital-trabajo, cuando yo por medio de esta reforma por ejemplo instituyo el derecho de huelga, la inamovilidad de los servicios públicos, expando los programas sociales y garantizo los niveles de jubilación y el aguinaldo y todo lo demás, son reformas sí, pero son reformas que van en contra del capital.

Esto es todo un tema, que en estos casos en los casos de los países bolivarianos como les llamo, ha habido realmente un avance en la concepción de la democracia y ellos conciben a la democracia como un ataque al capitalismo, cuando digo ataque al capitalismo lo distingo del viejo modelo de ataque al capitalismo, un poco el de principios de siglo XX emblemático en la experiencia de la Rusia soviética, que fue un caso muy especial que no se podía universalizar, la prueba está en que en ningún otro lugar se hizo lo mismo. Rusia era un imperio, que se derrumba producto de la guerra, del hambre y de millones de soldados desmovilizados, frente a lo cual aparece una generación de izquierda con Lenin a la cabeza que llega en el momento oportuno para tomar el poder por asalto, con una consigna que no tenía nada que ver con el socialismo. Lenin no es que les dice a los obreros semi analfabetos o a los campesinos analfabetos totales, vamos a tomar el poder porque tal cual Marx lo señala en el capítulo tanto del tercer tomo..., la consigna era pan, tierra y paz, esa fue la consigna de la revolución, ni una palabra de ninguna otra cosa y al cañonazo del Aurora<sup>4</sup> avanzaron millones de campesinos armados, que detestaban al Zar porque que era un personaje detestable, pero después ninguna otra revolución se hizo así. La revolución China fue una larga lucha de liberación nacional en contra de los ocupantes japoneses, ahí no hubo cañonazo del Aurora ni nada, ahí hubo una larga guerra de guerrillas una larga marcha durante más de veinte años y los vietnamitas lo mismo, y la revolución cubana también cual fue la consigna de la revolución cubana, Fidel lo explico veinte veces o más: nosotros cuando nos paramos en Sierra Maestra, uno de los fundamentos de nuestro programa era el retorno a la constitución de 1940 y la expropiación con indemnización de alguno de los grandes ingenios azucareros en manos de los americanos y de las compañías de luz, eso era todo. Pero la dialéctica de las reformas -por eso la dialéctica es tan importante por más que a los politólogos, sociólogos y demás no les gusta, no quieren ni mencionarla, pero el mundo es dialéctico-, la dialéctica de esos procesos hace que finalmente la revolución cubana se convierta en una revolución socialista después de Playa Jirón, cuando el enfrentamiento con el imperialismo y la burguesía se hace inocultable.

Pero son procesos entonces, no son actos, son procesos que se van desarrollando de esa manera y esto venía un poco a propósito que la democracia que estamos hoy viendo, con esta proyección de ir creando una nueva situación política, un nuevo tipo de sociedad, como se ha venido construyendo en Venezuela, Bolivia, Ecuador con muchísimos problemas, pero esto sí, los muchos problemas que hay no logran eclipsar los grandes aciertos históricos que tuvieron estos procesos. Podemos criticar lo que queramos a Venezuela por muchas cosas, pero es una sociedad que cambió en el sentido democrático y yo creo que va a ser irreversible, porque hubo un cambio en la conciencia que a mi manera de ver no alcanzó a darse en Paraguay, donde no hubo un trabajo ideológico, en cambio Chávez hizo un trabajo fenomenal, Correa hizo un trabajo ideológico extraordinario, Evo lo hace todos los días, entonces ahí tienen ustedes en gestación nuevos procesos políticos, nuevas formas de organización política, con modalidades de vinculación entre los dirigentes y la población que son absolutamente inéditas en el marco de la democracia común. El señor Evo Morales todos los días a las cinco de la mañana tiene una reunión con distintos organismos sociales o fuerzas políticas de Bolivia, todos los días, no es que una vez los llaman,

---

4 Aurora es el legendario crucero ruso cuyo cañonazo marcó el inicio de la revolución bolchevique el 25 de octubre de 1917. Anclado como buque museo desde 1948, fue recientemente (en 2014) trasladado para su restauración [Nde].

no, todas las mañanas llega a las cinco y hoy le toca tal delegación o tal otra o a tal movimiento, tal sindicato, tal agrupación barrial, y escucha, escucha, tiene una enorme capacidad de escucha, yo diría que de los nuevos líderes es el que más capacidad de escucha tiene. Correa todos los sábados saca a su gabinete, se van a un pueblito cualquiera, hace el famoso programa que le llama sabatino y después saca todos sus ministros a la calle a hablar con la gente, la gente lo tiene ahí al ministro de obras públicas le dice porque no hiciste y/o dijiste tal cosa..., y Correa está ahí tomando nota. Y por otro lado, todo el sistema de obra públicas de Ecuador es un sistema que está absolutamente monitorizado por una red de computadoras porque por ejemplo si nosotros en Buenos Aires demoramos diez años para hacer un túnel para el subte de cuatro, cinco cuadras el tipo de contrato que hay en Ecuador le obliga a hacer ese túnel de cuatro cuadras en dos semanas, se les paga extra, tienen que tener tres turnos de trabajadores, muy bien pagados, con todas las prestaciones, sobre sueldo, horas extras, vacaciones, fines de semana, etc. y camaritas por todos lados enfocando la obra, y sale Correa y dice, ustedes miren acá, todo tiene que estar en movimiento no puede haber ni un minuto de descanso, nadie puede estar sentado, la máquina no puede estar ahí tiene que estar moviéndose, tienen que estar moviendo la tierra, cargando, descargando. Si ustedes llegan a ver una anomalía en la obra, que no se está haciendo nada, tienen que simplemente entrar en esta página y hacen un *click* ahí y eso va a una oficina central que de inmediato va a revisar lo que pasó ahí y las penalidades para las empresas que no cumplen son inmensas. Por eso en seis años se construyó una red de carretera en la Cordillera de los Andes, que mas yo quisiera tenerla acá para ir a Lujan, no hay una red de carretera en toda la argentina como la que hay a tres mil quinientos metros cuatro mil metros de altura, pero bueno hay un estado y Argentina tiene apenas un poquito de Estado y un Estado muy pobre. Cuando una va a Ecuador, vuelvo un poco a la experiencia de ahora, y dice vamos a la Casa de la Cultura ecuatoriana, que sería algo parecido al ministerio de cultura nuestro, uno se queda boquiabierto de la cantidad de salones, salas y grandes espacios para actividades públicas y seminarios que tienen ellos, nosotros tenemos que ir al Cervantes que además hace veinte años que se está viniendo abajo, los que vayan a Buenos Aires pasen por el Teatro Nacional Cervantes y esta hace veinte años con los andamios porque no se ha terminado de restaurar la fachada.

- Público: Ahora está el Centro Cultural Néstor Kirchner

Ahora está el Centro Cultural Néstor Kirchner, sí, pero debería haber ocurrido bastante antes. No es mala voluntad ni de este gobierno ni del anterior, Argentina se acostumbró a manejarse con un Estado pobre, porque cobramos mucho y mal, recaudamos mucho entre los sectores asalariados y entre los consumidores y las grandes empresas hacen los grandes negocios. La misma empresa petrolera que en nuestro país paga en boca de pozo entre el 18 y el 22% de canon por la explotación del petróleo, va a Bolivia y paga el 80%, así es. Acá paga ese mínimo porcentaje a un gobernador, con todo respeto por los gobernadores, pero no tienen ni la tecnología, ni los equipos suficientes, ni la experiencia, ni los recursos como para negociar con Chevron, con Exxon. Esta capacidad de negociación la tienen todos los Estados Nacionales, en todo el mundo, salvo en el mamarracho de la reforma constitucional argentina de 1994, que de repente le dimos a los gobiernos provinciales la potestad de negociar estos acuerdos, lo cual redundó en dificultades financieras para el estado, porque se están llevando puesta toda la producción o toda la riqueza ictícola del mar argentino, porque no tenemos ninguna lancha rápida que salga a capturar a los pesqueros japoneses, filipinos, españoles, norteamericanos que están depredando el mar argentino, ¿porque no tenemos?, porque no hay plata para poner gasolina y además tenemos una lancha o dos. Tenemos problemas con la expedición Antártica porque se nos prendió fuego el Irizar<sup>5</sup> hace siete años y no se arregla, ¿porque? Porque no hay pla-

5 Buque insignia de la Fuerza Naval Antártica, dedicado al abastecimiento de las bases antárticas argentinas, y de otros países, pero también como buque rescate, buque hospital. El martes 10 de abril de 2007, alrededor de las 19:00 se declaró un incendio en la sala de generadores, al momento la nave se hallaba a 140 millas náuticas (260 km) de Puerto Madryn con 241 tripulantes a bordo. La reparación y modernización del buque, fue adjudicada al consorcio argentino-español encabezado por Sener, que lo realizó en el astillero Tandanor de Buenos Aires, con inicio de las obras previsto para noviembre de 2009, para finalizar con pruebas en hielo en octubre de 2011. [NdE]

ta, y ¿por qué no hay plata? porque lo que sacamos del IVA, lo poco que recaudamos de ganancias empresarias, ... lo que sacamos de gasolina, no alcanza, entonces hay que hacer una reforma tributaria a fondo, otros países lo han hecho nosotros estamos en deuda con eso, esto viene a propósito de Ecuador o de Venezuela o Bolivia misma que han hecho un esfuerzo enorme.

Termino. Tenemos perspectivas interesantes, les recomiendo que vean en You Tube el discurso que hizo Álvarez García Linera hace dos días en Ecuador, para mí fue una pieza. Lo puse en el Facebook, un discurso sumamente deslumbrante, que me lleva a pensar que hoy por hoy García Linera es uno de los grandes pensadores partícipes de la historia, porque el reflexiona a partir de la práctica de gestión, no es la reflexión del tipo que está sentado en un gabinete imaginándose, reflexiona a partir de la práctica de la gestión y en la gestión él introduce toda esa reflexión. El planteó allí que estamos empeñados en Bolivia y en algunos otros países en construir un nuevo modelo democrático, pero que tenga como base fundamental la capacidad de expresión y articulación del pueblo mediante procesos de deliberación orientados a su gestión, bajo principios de auto gobierno. Les recomiendo pongan García Linera en el ELAP II 2015, el discurso dura una hora y cuarto, van a quedar fascinados; el habla de todo este tema de cómo construir una nueva democracia, de las dificultades para construir una nueva democracia, de los problemas regionales que tenemos desgraciadamente en América Latina. Está en una parte del mundo en donde la presencia americana siempre ha jugado en contra de las democracias, si ustedes miran la historia de la relación de Estados Unidos con Asia y África no van a ver nada remotamente comparable con el grado de intervención en este lado del mundo. Puede haber gobiernos muy de izquierda en África como en su momento era Tanzania que no motivaba mas gran cosa, pero en América Latina basta un gobierno mucho menos de izquierda que aquel de Tanzania para que haya un golpe militar o un proceso de desestabilización, o lo que paso ahora en Paraguay, o lo que paso en Honduras en donde Honduras y Paraguay son países lejanos, pero tienen en común una cosa, que es muy importante: son sedes los dos de las más importantes bases de transporte aéreo de las fuerzas armadas de los Estados Unidos, porque para llegar hasta acá y para llegar a controlar hasta la zona norte de la Patagonia se necesita asegurar el acceso de cielo estricto a la base de Parmerola en Honduras que es la única que tiene un carpeta suficiente como para resistir el peso de los grandes aviones militares de los Estados Unidos y asegurar el acceso a Paraguay. Entonces dos gobiernos que no eran en absoluto confiables, no lo era Zelaya y no lo era Lugo, están afuera. Luego, nosotros acá para construir democracia tenemos que estar dispuestos a pelearnos con los Estados Unidos, no porque nosotros queramos pelear sino porque ellos van a venir a pelearnos y los que tengan dudas traten de estudiar el presupuesto de la administración federal de los Estados Unidos, es un zocotroco así, hay que estudiarlo y van a ver la cantidad de dinero destinada a desestabilizar a los gobiernos poco amigos que hay en nuestra región. Ellos no dicen desestabilizar, dicen fondos para ayudar al desarrollo de la sociedad civil; cuando Estados Unidos dice desarrollo de la sociedad civil ustedes lean golpe de estado. Ahora cuando ellos dicen cambio de régimen quieren decir subversión al estilo de lo que hicieron con los libios y con los iraquíes. Es un gobierno que destina miles de millones de dólares a ese tipo de actividades, entonces no podemos ser tan ingenuos de pensar que podemos avanzar en la democracia en estos países sin encontrarnos con el americano feo, como dice el libro *The Ugly American*<sup>6</sup>, no por Obama, Obama pobre no tiene mucho que ver en esta historia, el es simplemente lo que le llaman mascarón de proa. Los que realmente gobiernan Estados Unidos, no son Obama ni fue Bush, sino que son lo que dice este Sr. Peter Scott<sup>7</sup>, que es el mejor estudioso de los Estados Unidos. Él señala

6 *The Ugly American* (El americano feo), libro cuyo título se convirtió en la expresión simbólica por excelencia de la arrogancia, la incompetencia y los abusos que caracterizaron la intervención de Estados Unidos en el sureste de Asia en los años 50 y 60 del siglo pasado [NdE].

7 En su libro "La Route vers le Nouveau Désordre Mondial", en español, *El Camino hacia el Nuevo Desorden Mundial*, Scott habla de la existencia de un Estado Profundo en contraposición al Estado Público refiriendo a la red de



que el gobierno permanente e irresponsable de los Estados Unidos, es el consejo militar y financiero que decide que hay que hacer la guerra, porque lo que vende es la guerra. Si yo fabrico helicópteros artillados obviamente voy a pagarle a los políticos en esta campaña para que haya guerra, si se acabó la guerra en Irak, hagamos una en Ucrania y cuando se acabe en Ucrania nos vamos a Costa Rica o nos vamos a Perú, Venezuela, después nos vamos a Somalia pero tengo que vender helicópteros y el político cuya carrera depende de estos empresarios tiene que buscar la guerra, sino se queda sin financiamiento y se queda sin carrera. ¿Es esto una democracia?

¡Gracias!

