





*Revista*

**Perspectivas de**  
**Políticas Públicas**

Vol. 4 No. 8, enero-junio 2015

Departamento de Planificación y Políticas Públicas  
Universidad Nacional de Lanús  
Argentina



**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

Año 4 No. 8  
Publicación semestral  
del Departamento de  
Planificación y Políticas  
Públicas

Propietario:  
Universidad Nacional  
de Lanús

Registro de la Propiedad  
Intelectual nro. 5.152.660

ISSN 1853-9254

Se imprimió en  
Easy Graph-Gráfica Fácil S.A.  
Manuel Castro 851/855.  
Remedios de Escalada,  
Provincia de Buenos Aires

**Universidad Nacional de Lanús**

Rectora *Ana Jaramillo*  
Vicerrector *Nerio Neirotti*

**Departamento**  
**de Planificación y Políticas Públicas**

Director *Francisco José Pestanha*

**Comité Editorial**

*Paula Amaya*, Universidad Nacional Arturo Jauretche  
*Horacio Cao*, Universidad de Buenos Aires  
*Orietta Favaro*, Universidad Nacional del Comahue  
*Belén Fernández*, Universidad Nacional de Lanús  
*Juan Carlos Geneyro*, Universidad Nacional de Lanús  
*Oscar Madoery*, Universidad Nacional de Rosario  
*María Elena Martínez*, Universidad Nacional de La Plata  
*Silvina Pezzetta*, Universidad de Buenos Aires  
*Diego Raus*, Universidad Nacional de Lanús  
*Maximiliano Rey*, Instituto Nacional de Administración Pública  
*Cecilia Varela*, Universidad de Buenos Aires  
*Gabriel Vommaro*, Universidad Nacional de General Sarmiento

**Staff de la Revista**

Director *Carlos M. Vilas*  
Secretario de Redacción *Mariano Baladrón*  
Colaboradores *Fernando Durán / Sebastián Tapia*

Traducción *Claudia Bértolo*

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*  
Director *Claudio Loiseau*  
Coordinadora *Andrea Michel*

*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

**Misión**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** es editada por el Departamento de Planificación y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Lanús con periodicidad semestral y arbitrada por especialistas externos. Está abierta a las contribuciones nacionales e internacionales en los campos de la Ciencia Política, la Sociología, la Administración Pública, el Derecho Público y demás disciplinas y abordajes de intervención que tienen por objeto, desde sus propias perspectivas teórico-metodológicas, el análisis y evaluación de las políticas públicas y el papel desempeñado en ellas tanto por el estado como por los actores de la sociedad. El contenido de la revista está orientado a especialistas, investigadores, estudiantes de posgrado y formuladores de políticas públicas.

*Purpose*

*Perspectives on Public Policies Review* is published every six months by Universidad Nacional de Lanús (Argentina). It is addressed to a broad variety of specialists, researchers, graduate students, and policy makers on fields such as Political Science, Sociology, Public Administration, Public Law or any other policy-oriented field or approach focusing on the analysis and evaluation of public policies and the role displayed therein by the state, government and non-governmental agencies, and social actors. Every contribution is submitted to peer review.



Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas

Departamento de Planificación  
y Políticas Públicas

**Universidad Nacional  
de Lanús**

Dirección Postal:  
29 de Septiembre 3901  
1826 Remedios de Escalada  
Pcia.de Buenos Aires, Argentina  
Tel: (+54 11) 5533-5600  
int. 5138 / Canjes: int. 5225  
perspectivas@unla.edu.ar  
www.unla.edu.ar

Los textos publicados en la Revista  
Perspectivas de Políticas Públicas  
son responsabilidad exclusiva de sus  
autores y no reflejan necesariamente  
la opinión de la Dirección ni de  
la UNLa y sus autoridades.

## **Consejo Asesor**

*Gerardo ABOY CARLÉS,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Norberto ALAYÓN,*  
Universidad de Buenos Aires, Argentina  
*Luis Fernando AYERBE,*  
Universidad del Estado de São Paulo, Brasil  
*José BELL LARA,*  
Universidad de La Habana, Cuba  
*Emelio BETANCES,*  
Gettysburg College, Estados Unidos  
*Barry CARR,*  
Australian National University, Australia  
*André CORTEN,*  
Université de Québec, Canadá  
*Carlos DE LA TORRE,*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-  
SO), Sede Ecuador  
*Fernando DÍAZ ORUETA,*  
Universidad de Rioja, España  
*Arturo FERNÁNDEZ,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*José GANDARILLA SALGADO,*  
Universidad Nacional Autónoma de México  
*Richard HARRIS,*  
California State University, Estados Unidos  
*Alejandro ISLA,*  
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLAC-  
SO), Sede Argentina  
*Nicolás LYNCH GAMERO,*  
Universidad Mayor de San Marcos, Perú

*Salvador MARTÍ i PUIG,*  
Universidad de Salamanca, España  
*Pierre OSTIGUY,*  
Pontificia Universidad Católica de Chile  
*José Luis OSUNA,*  
Universidad de Sevilla, España  
*Berenice P. RAMIREZ LOPEZ,*  
Universidad Nacional Autónoma de México  
*Alexis ROMERO SALAZAR,*  
Universidad del Zulia, Venezuela  
*Guillermo SCHWEINHEIM,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Joan SUBIRATS,*  
Universidad Autónoma de Barcelona, España  
*Juan Carlos TEDESCO,*  
Universidad Nacional de San Martín, Argentina  
*Alfonso TORRES,*  
Universidad Nacional Pedagógica, Colombia  
*Mabel THWAITES REY,*  
Universidad de Buenos Aires

**Revista**  
**Perspectivas de Políticas**  
**Públicas**

ISSN 1853-9254

Año 4 No. 8

Enero-junio 2015

**Presentación, pág. 10-12**

**Artículos**

**Jarumy Rosas Arellano**

La importancia del contexto en el diseño de política social, *pág. 13-26*

*The relevance of context in Social Policy design*

**Andrea López y Norberto Zeller**

El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012): Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal, *pág. 27-47*

*Public employment in Argentina's National State (1983-2012): Continuities and breakdowns with the Neoliberal paradigm.*

**María Angélica Pignatta**

Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar, *pág. 49-69*

*Monitoring and Evaluation of Public Policies in Latin America: Bridging the Gaps.*

**Marina Virginia Dossi**

La elite corporativa industrial: un análisis de las trayectorias corporativas de los dirigentes de la Unión Industrial Argentina en los años noventa, *pág. 71-104*

*The industrial corporate elite: an analysis of the Industrial Union of Argentina's leaders in the 1990s.*

**Corina Rodríguez Enriquez y Gabriela**

**Marzonetto**

Organización social del cuidado y desigualdad: el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina, *pág. 105-134*

*Social organization of care and inequality: the public policies of care deficit in Argentina.*

**Ruth Sosa**

Políticas de conciliación entre familia y trabajo en Argentina. A propósito de las representaciones sociales de la(s) masculinidad(es), *pág. 135-164*

*Policies to reconcile family and work in Argentina. Speaking of social representations of masculinity/masculinities.*

**Santiago Cunial**

El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina, *pág. 165-195*

*The use of illegal drugs as public policy issue in Argentina.*

**Mariela Verónica Rocca**

El rol de las asociaciones de usuarios en la regulación y control del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (1993-2010), *pág. 197-217*

*The role of Consumer's Associations in the Regulation and Control of Drinking Water and Sanitation Services in the Metropolitan Area of Buenos Aires (1993-2010).*

**Reseñas**

Fernando Barrientos del Monte, *Buscando una identidad. Breve historia de la ciencia política en América Latina*, *pág. 219-224*

**Reseña de Eduardo Barros**

Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani (coords.), *Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal*, *pág. 225-229*

**Reseña de Marcos Mele**

**Legislación**

**Ley Federal del Trabajo Social (Ley 27.072)**, *pág. 231-237*

**Pares evaluadores externos del volumen 4**, *pág. 238*

*Revista*  
**Perspectivas de  
Políticas Públicas**

La orientación hacia los actores fue una de las características teórico-metodológicas de la primera etapa o momento en el análisis de las políticas públicas. De acuerdo al expresivo subtítulo del libro de Harold Lasswell, se trataba de determinar quién consigue qué cosas, cuándo y cómo. Esos actores podían ser individuales o grupales, formales o informales, pero en todos los casos las políticas eran vistas como el producto de sus interacciones en determinados marcos institucionales que referían al gobierno, al régimen político y, en definitiva, al Estado. En cierta medida esta visión entroncaba con el enfoque institucional de la política, desarrollado desde la segunda mitad del siglo XIX en Europa continental (Alemania y Francia sobre todo) y posteriormente en Estados Unidos y el mundo anglosajón. Los enfoques institucionales y neoinstitucionales –entendiéndose por éstos el redescubrimiento de las restricciones institucionales por la economía neoclásica– pusieron énfasis en que las decisiones de los actores se toman a partir de un conjunto de restricciones y acotamientos institucionales que restringen las opciones de los sujetos; esos acotamientos son a su vez el producto de las acciones que los actores adoptaron en el pasado y que “oprimen como una pesadilla el cerebro de los vivos”, de acuerdo a la metáfora de Marx.

Las instituciones, formales e informales, serían así el contexto en el que las políticas se formulan y ejecutan, un avance evidente de los enfoques institucionalistas respecto del conductismo y del pluralismo sobre los que, de una u otra manera, se fundamentaba la focalización en los actores. El avance teórico fue, sin embargo, mucho menos efectivo que lo que usualmente plantea la perspectiva neoinstitucional, en cuanto la matriz de relaciones político-ideológicas y de poder a partir de la cual las instituciones toman cuerpo, fue dejada de lado. El diseño, la ejecución, eficacia y otras dimensiones del análisis de políticas fueron referidas al entramado institucional formal y explicadas por él; el buen o mal desempeño de las instituciones fue convertido en la clave del buen o mal diseño y desempeño de las políticas públicas, sin que se explicitaran los criterios de buen o mal desempeño de unas y otras, ni se indagara, salvo excepcionalmente, en los procesos sociopolíticos y las trayectorias histórico-culturales que gravitan en la formación y desenvolvimiento de las instituciones.

Varios de los artículos que integran este número de la Revista destacan la incidencia del contexto macropolítico e institucional de las políticas públicas –lo que algunas veces se ha denominado “política de las políticas públicas”. El texto del artículo de Rosas

Arellano plantea este asunto desde una perspectiva teórica; aunque referido a la política social, sus proposiciones van más allá de un campo particular de política pública. Andrea López y Norberto Zeller ponen de relieve el impacto de la reforma del Estado que se ejecutó en la década de 1990 en la política de recursos humanos del sector público nacional. El referente explícito fue el modelo de gestión empresarial de los recursos humanos, más exactamente, la versión neoliberal de ese modelo, de conformidad con el tipo de capitalismo financiero que se promocionaba desde los ámbitos más concentrados y extranjerizados de la economía y desde los gobiernos nacionales sobre los que esos ámbitos ejercían privilegiada influencia. El cambio de orientación gubernamental que tuvo lugar a partir de 2003 y la consiguiente redefinición de objetivos y fines de la gestión pública involucraron una nueva reformulación del modo en que el empleo público habría de articularse a esa redefinición. Por su parte, el trabajo de María Angélica Pignatta se orienta, en una mirada comparativa, hacia el monitoreo y evaluación de las políticas, una cuestión que, más allá de su obvia relevancia, adquirió centralidad con la instalación de los enfoques empresariales de las acciones de gobierno.

La adecuación de las políticas públicas a los contextos macroeconómicos y macropolíticos se advierte también en la gestión de organizaciones privadas. El artículo de Marina Virginia Dossi analiza las características de la cúpula dirigencial de la Unión Industrial Argentina en la década de 1990; hace foco en la reconstrucción de las trayectorias corporativas de sus dirigentes para indagar cómo éstas influyen en la dinámica interna, forma de organización y representación de intereses, y en las relaciones que entabla con otros actores sociales. El caso es importante porque pone de relieve el ida y vuelta de influencias entre un actor clave del poder económico, los sucesivos gobiernos, y la inevitable diversidad de intereses que conviven, con desigual fortuna, dentro de la entidad corporativa.

Los dos artículos siguientes se asoman a la problemática de la organización social del cuidado y su impacto en el empleo, la producción y reproducción de identidades de género y en la desigualdad social; en general, en el modo en que se desenvuelve la reproducción cotidiana de la vida de las personas y las familias. El texto de Rodríguez Enríquez y Marzonetto se centra en la dimensión del cuidado en la primera infancia, identifica los elementos que lo transforman en un vector de reproducción de desigualdades, analiza los avances y déficits de las políticas públicas en la materia en el plano nacional y propone estrategias para mejorar la atención del problema. El trabajo de Ruth Sosa reflexiona sobre la persistente falta de problematización de las versiones convencionales de las identidades masculinas en la práctica de las políticas públicas, sobre todo en lo relativo a la conciliación de las responsabilidades hogareñas y las laborales extrahogareñas, que relativice la tradicional identificación del cuidado con el género mujer, en una reproducción de la ideología tradicional en materia de identidades de género de mujeres y varones.

La incidencia de los marcos conceptuales y de las representaciones ideológicas de los elaboradores e implementadores de políticas públicas en el producto de sus respectivas labores se advierte en todos los ámbitos de la política y la gestión. El artículo de Santiago Cunial apunta a los modos en que los diseñadores de las políticas se representan la problemática del uso de drogas ilegales en Argentina, una de las cuestiones que se ubica en lugares prominentes en las preocupaciones de la opinión pública y en la agenda de gobierno. Esos marcos y representaciones refieren tanto a las características “internas” de la política, como a su interacción con los mapas sociales en los que se espera tengan eficacia. Un caso típico en este segundo aspecto es el de la participación de los usuarios y consumidores de bienes y servicios en la tutela y promoción de sus derechos, reconocido en la Constitución Nacional (art. 42) y en las constituciones provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El artículo de Mariela Rocca estudia el desempeño de las asociaciones de usuarios y consumidores respecto de la regulación y control del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires entre 1993 y 2010, tomando en consideración las etapas por las que atravesó la gestión del servicio (concesión privada, renegociación contractual post convertibilidad y reestatización).

Se incluye en el presente número la Ley Federal del Trabajo Social (Ley 27072), sancionada y promulgada en diciembre 2014. El Trabajo Social ocupa un espacio relevante en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas; la nueva norma responde a aspiraciones largamente sustentadas y da testimonio de la perseverancia de las organizaciones categoriales en la promoción y defensa de la dignificación profesional, así como de un enfoque más amplio e integral, en el poder político, del fortalecimiento institucional del campo de las políticas públicas.

Por una involuntaria y lamentable falla, en la contratapa y el índice del No. 7 de la Revista se omitió la mención de André-Noël Roth Deubel como coautor del artículo “Participación y deliberación comunitaria de políticas públicas sobre bienes comunes y ambientales” (págs. 127-153). Pedimos excusas a nuestro colega y a nuestros lectores.

**El Director**

# La importancia del contexto en el diseño de política social

*The relevance of context in Social Policy design*

**Jarumy Rosas Arellano**

Magister en Políticas Públicas de Gobiernos Locales y Doctora en Ciencias Económico-Administrativas. Investigadora del Departamento de Estudios Regionales, Universidad de Guadalajara  
jarumy.rosas@gmail.com

**Resumen**

El contexto es un elemento clave en el diseño de políticas públicas; sin embargo, los esfuerzos por estudiarlo o incluso teorizarlo no han sido satisfactorios, en cuanto es percibido como un espacio inexplicable y complejo que explica la falta de resultados relevantes. Este artículo aspira a realizar una aportación conceptual y teórica al estudio del contexto, con el objetivo de reconocer su influencia en las políticas públicas y particularmente en el diseño de política social a partir de la identificación de sus características, atributos y dimensiones –socioeconómico, institucional, político y organizacional, así como el contexto conceptual de la política pública. La operacionalización de las dimensiones presentadas en este trabajo abre una futura línea de investigación que permite realizar aportaciones concretas en el estudio del contexto y su relación con el diseño de políticas públicas.

**Palabras Clave:** Contexto, Políticas Públicas, Política Social, Diseño.

**Abstract**

*Context is a key element in the formulation of public policies, however, efforts to study it or even to theorize about have produced modest conceptual outcomes. The purpose of this paper is to provide a conceptual and theoretical contribution to the study of the context, in order to recognize their influence on public policy, particularly in the design of social policy from identifying their characteristics,*

**Fecha de recepción:**  
1.12.14

**Fecha de aceptación:**  
11.2.15

*attributes and socioeconomic, institutional, political, organizational dimensions, as well as conceptual perspectives on public policies. dimensions. The article sustains that the operationalization of the above mentioned dimensions fosters specific contributions to both context and policy analysis.*

**Keywords:** *Context, Public Policy, Social Policy, Design.*

## **Introducción**

El reconocimiento del contexto como un elemento de importancia en el diseño de políticas públicas no es algo nuevo en este campo de estudio, ya que desde sus inicios se consideró que *“el marco de referencia de las políticas públicas requiere que se considere la totalidad del contexto de los eventos significativos”* (Laswell, 1951:14, citado en Parson, 2007). Así, la denominada en sus inicios ciencia de las políticas ha mantenido un enfoque contextual.

No obstante a pesar de su importancia, actualmente el contexto es considerado como el factor explicativo de aquellas cosas que no encuentran explicación, así el contexto *“sufre más en el hecho de no ser tratado como un conjunto de variables, sino comúnmente como algo ‘que está ahí’, residual, demasiado complejo y muy grande para ser modelado y solo como algo que está dado”* (Proeller, 2013:223).

Por lo anterior, algunos autores consideran la necesidad de que exista la “teoría del contexto” en la cual sea posible conceptualizarlo y más aun operacionalizarlo, así, el objetivo de este trabajo apunta a realizar una aportación a la discusión teórica sobre la importancia del contexto en la política pública a partir del reconocimiento de su influencia en el diseño de la política social.

Para lograr lo anterior, este trabajo se conforma de seis apartados; en el primero se presenta una breve revisión conceptual del contexto en aras de lograr una definición del mismo, para continuar con la identificación de sus características; mientras que en un tercer apartado se relacionan los elementos anteriormente expuestos con la política social y posteriormente se presentan las dimensiones contextuales de las políticas públicas y la política social para concluir con una reflexión sobre este concepto en el diseño de la política social.

## La búsqueda de una definición de contexto

La palabra contexto proviene del latín *contextus*, conformado por las raíces *cum* (con) y *texere* (tejer) lo cual en su conjunto sugiere la acción de entretejer o entrelazar diversos elementos para lograr un resultado unificado. De acuerdo a Chistensen y Laegreid (2013) el contexto puede ser definido como *“las circunstancias, ambiente, antecedente o configuración que afecta, restringe, especifica o clarifica el significado de un evento”* (p.132), mientras que Lonsdale (2013) lo define como el *“medio ambiente, las circunstancias, antecedentes y entorno en el que las actividades se llevan a cabo”* (p.336).

Como se puede observar, estos autores consideran al contexto como el espacio en el que se desarrolla un determinado evento, vinculando el contexto a lo que los autores denominan como circunstancias, las cuales pueden ser definidas a su vez como un *“accidente de tiempo, lugar, modo, etc que está unido a la sustancia de algún hecho o dicho”* (Real Academia Española: 2012).

A partir de estas definiciones es posible entender que dada la vinculación conceptual del contexto a las circunstancias entonces se deduce que el primero posee características espaciales y temporales, las cuales influyen y le dan sentido al evento que se desarrolla al interior del contexto.

Otras definiciones pretenden conceptualizar el contexto mediante la inclusión de los elementos que lo conforman, entendiendo de esta forma que es un conjunto de partes y no algo independiente o dado previamente; así el contexto es definido como *“el conjunto complejo de elementos diferentes, incluyendo las relaciones interpersonales, la cultura organizacional, estructuras, procedimientos, marcos legales y clima político”* (Pollitt y Dan, 2011:15) o como las *“entidades que están relacionadas con otras para formar una más grande, similar a un tejido que no tiene fronteras explícitas”* (Virtanen, 2013:4).

Así, de acuerdo a estas definiciones el contexto se conforma de una serie de elementos, los cuales al no encontrarse delimitados, permiten concluir que este puede ser infinito, sin límites ni fronteras. Esta situación tiene implicaciones importantes para la posible construcción de la teoría del contexto, ya que, de acuerdo a estas definiciones no es posible delimitarlo como objeto de estudio.

No obstante, Pollitt (2013) considera que para superar este obstáculo *“el contexto necesita ser definido en cada ocasión que se utiliza”* (p. 416) y Andler (2000) determina que esta delimitación se construye a partir de *“las variables que son potencialmente relevantes para el comportamiento que está siendo estudiado pero que se asume no son directas al estudio en curso”* (p.158). Así, dada la complejidad al conceptualizar y delimitar el contexto, antes de

proponer una definición es necesario reconocer las características que, de acuerdo a lo expuesto hasta el momento, posee este elemento.

### **Características del Contexto**

A partir del conjunto de definiciones presentadas previamente se puede identificar el argumento más básico que apunta a determinar en primer lugar que el contexto es un espacio donde se desarrolla un evento o un hecho; característica que se convierte en el punto de partida para conceptualizarlo.

En segundo lugar se reconoce que el contexto tiene características espaciales y temporales, de tal forma que el contexto de un lugar y época será diferente a otro, a lo cual se adiciona que *“el contexto es algo cambiante y dinámico, operando en los diferentes niveles”* (Lonsdale, 2013:336)

Mediante esta idea es posible identificar la tercera característica, la cual señala que el contexto es activo y dinámico. Clarke (2013) va incluso más allá y considera que *“el contexto anima la acción”* (p. 24) reflejando esta característica en los elementos que la conforman, de tal manera que si el contexto es modificado, entonces es posible esperar una respuesta ante dicho cambio. Así *“un curso particular de acción se convierte en una solución imaginable para un conjunto de problemas percibidos”* (p.24)

En cuarto lugar, las definiciones presentadas señalan que el contexto influye e incluso da significado al hecho, no obstante es considerado como algo externo al mismo, situación que se convierte en una contradicción, por lo cual, es necesario señalar que *“el contexto no es el fondo sobre el cual la acción tiene lugar...esta visión trata al contexto como algo pasivo”* (Ibídem: 22); en consecuencia el contexto debe ser entendido y estudiado como parte del hecho.

Por otra parte, Pollitt (2013) considera que *“el contexto es múltiple y se cruza... [Siendo] la conjunción de diferentes contextos lo que da forma a los resultados de la política pública”* (p.417) por lo cual la quinta característica apunta a considerar que el contexto es plural y transversal, de tal forma que Clarke (2013) determina que el contexto no es singular, por lo cual se debe pensar en la existencia de contextos. Ante esta característica es necesario reconocer que el contexto es plural, por lo tanto este debe ser construido o entretejido, haciendo alusión a sus raíces etimológicas, convirtiéndose este requerimiento en la sexta característica.

Por último, dada la pluralidad y transversalidad del contexto, es posible reconocer que no tiene límites, por consiguiente la séptima característica de este es su carácter infinito, el cual Friemel (2008) sugiere que puede ser delimitado o acotado para su estudio al

considerar *“toda la información que puede ser de interés para una pregunta de investigación, menos la información presentada por la unidad de registro”* (p.9) entendida esta última como la unidad de análisis.

Así, a partir de las definiciones presentadas y las características del contexto es posible definirlo como un espacio construido a través de diversas circunstancias entrelazadas que dan forma a un hecho en un determinado espacio y tiempo. Este contexto es activo, plural, transversal e infinito; por lo cual para lograr su estudio y operacionalización dentro de la política social es necesario reconocer estos elementos en el diseño de dicha política.

### **El contexto de la política social**

El diseño de la política pública, incluida la política social, es definido por Howlett y Lejano (2012) como *“una actividad conducida por un número de actores de política en la esperanza de mejorar la formulación y los resultados de políticas a través de la previsión exacta de las consecuencias de las acciones del gobierno y la articulación de cursos específicos de acción a seguir”* (p.358) La construcción de la política social y el estudio de la misma se convierten así en un elemento de gran importancia en la búsqueda de mejores políticas públicas.

Entre los principales precursores del estudio de diseño de políticas públicas es posible identificar a Davis Bobrow y John Dryzek, quienes consideraban que el proceso de diseño se realiza en un contexto particular, que da abrigo a las decisiones y acciones que pretenden generar un cambio en un problema, ya que *“el diseño de política está estipulado en la expectativa de que adoptándola producirá un patrón particular de comportamiento humano o de actividad organizacional y una cadena de consecuencias”* (Bobrow, 2006:76).

A partir de esta concepción es necesario considerar que el contexto, dada su primer característica, es un espacio donde se desarrolla un hecho, el cual al ser negativo se convierte en un problema que puede llegar a ser público y que a su vez dará justificación a la existencia de una política pública; así, la pobreza, marginación, vulnerabilidad, desigualdad, etc. son consideradas como problemas públicos que se pretende combatir a través de la política social.

Sin embargo, el contexto no solo es el espacio donde se desarrollan los problemas públicos, sino que a su vez en este espacio se diseña, implementa y evalúa la política social; de tal forma que el contexto es el espacio donde desenvuelve el problema público y su posible solución.

En segundo término, se señaló anteriormente que el contexto tiene características es-

paciales y temporales; lo cual es claramente observable al considerar que el diseño de la política social de la década de 1940 del siglo pasado en México es diferente a la misma política que se implementa actualmente, así como la política social de un Estado o municipio es diferente a la desarrollada por otro. De esta forma se considera que, en el diseño de la política social *“lo que parece inconcebible como un asunto de política, un día podría ser el punto focal de un acalorado debate”* (Gerston, 1997:5).

El carácter activo del contexto abre la oportunidad para generar cambios en los problemas públicos; así, el diseño de política social tiene la posibilidad de producir una transformación (positiva o negativa) en el porcentaje de población en pobreza, las brechas de desigualdad o el grado de marginación; logrando de esta forma cumplir con el objetivo de la política social y entendiendo a su vez que *“el contexto no es solo un objeto, también es el verbo ‘contextualizar’ que permite a los contextos trabajar y ser utilizados”* (Bouckaert, 2013:77)

Considerar que el contexto influye en el hecho pero es algo externo al mismo llevaría a considerar que el estudio de la política social debería señalar al contexto como un elemento externo al diseño de la misma. No obstante, si aceptamos la visión de Clarke (2013), el contexto influye en el hecho y es parte del mismo, señalando de esta forma que la influencia del contexto se relaciona con la generación de los problemas públicos y la solución de los mismos, por lo cual estas relaciones deben ser estudiadas con mayor atención sin excluir al contexto de las mismas.

Los problemas públicos que dan justificación a la política social, como la pobreza, marginación y desigualdad son multifactoriales, por lo cual influyen en ellos características sociales, económicas, políticas y hasta territoriales; de tal forma que la pluralidad y transversalidad del contexto es claramente observable en la política social y a su vez la complejiza al considerar que no existe una solución única a dichos problemas.

Por último, dado el carácter infinito del contexto, los problemas públicos y la política social, al ser construidos fueron delimitados. En primera instancia el problema público es delimitado por la agenda gubernamental y los tomadores de decisiones, mientras que la política social fue demarcada por los responsables de su diseño; así, es posible señalar que el contexto y los elementos que se derivan de él se convierten en construcciones sociales.

Esta situación requiere que el diseño de política social determine los límites del contexto; en un esfuerzo por realizar esta hazaña, Bobrow y Dryzek (1987) reconocen que esta acción y su caracterización es uno de los principales elementos del proceso de construcción de una política pública, incluida la política social. De acuerdo a estos autores, el contexto debe ser delimitado de manera externa e interna.

*“El contexto se debe capturar en dos formas. La primera es externa al proceso de la política, refiriéndose al mundo “fuera de” en el cual la política tendrá efecto. Las dimensiones importantes de este contexto incluyen complejidad, incertidumbre y el potencial de una rápida retroalimentación sobre el efecto de la política. El segundo aspecto del contexto es el entorno del analista en el proceso político. Lo importante aquí es el grado de control que cualquier actor tiene sobre la ejecución de la política y la estabilidad del consenso de varios actores (grupos de interés, burócratas, oficiales electos y más) con respecto al tema en cuestión” (p.20)*

No obstante, pensar en esta delimitación elimina la pluralidad y transversalidad del contexto, por lo cual, en aras de operacionalizarlo es importante acudir a los elementos que lo conforman, aquellos a los que Clarke (2013) se refiere como contextos.

### **Las dimensiones del contexto en las políticas públicas**

Señalar las dimensiones que permiten delimitar el contexto conlleva a la necesidad de ser conscientes de las características del mismo y las implicaciones que dicha determinación tiene para su estudio y operacionalización; así, Virtanen (2013) en un intento por realizar este ejercicio considera que se puede delimitar el contexto en función de la creación de conocimiento científico, reconociendo la existencia del contexto epistemológico, ontológico, metodológico, histórico y lingüístico.

El contexto epistemológico es aquel que se relaciona con el origen del conocimiento, *“responde a la pregunta de qué es necesario y suficiente para hacer una demanda justificada por conocimiento sobre algo”* (Pollitt, 2013a:90); básicamente este contexto señala las razones que dan pie a la búsqueda de conocimiento en cualquier campo de estudio.

En segundo lugar, el contexto ontológico se asocia con la naturaleza de la realidad social, de tal forma que *“las interrogantes básicas cuándo, dónde, quién y qué, proveen un conjunto de categorías simples de la realidad social, implicando que todo lo que existe en el mundo social existe en tiempo y lugar”* (Virtanen, 2013:6).

Por otra parte, el contexto metodológico permite señalar las herramientas que se utilizarán para obtener el conocimiento deseado; mientras que el contexto histórico se relaciona con la situación temporal y espacial del conocimiento y el rol del investigador como actor que delimita dicha situación y por último, el contexto lingüístico es aquel

que mantiene relación con el significado de la comunicación utilizada en la obtención y construcción del conocimiento.

Al considerar la agrupación de estos contextos es posible suponer que el contexto epistemológico, metodológico y ontológico se relaciona con el conocimiento científico en sí, mientras que el contexto histórico y lingüístico se relaciona más con la influencia de los actores sobre la construcción del conocimiento. De tal forma que Virtanen (2013) considera que la contextualidad del conocimiento se determina a través de dos contextos; el contexto del conocimiento y el contexto de la creación del conocimiento, los cuales ejemplifica a través del campo de la administración pública.

El contexto del conocimiento es aquel que considera solo *“el punto de vista lógico, rompiendo la existencia y naturaleza del sujeto que crea conocimiento, observando solo el paso lógico y la estructura”* (p. 9); mientras que, el contexto de la creación del conocimiento se relaciona con el actor y su influencia e intenciones durante la construcción del mismo; no obstante, el autor no se limita en esta clasificación, sino que, adicionalmente considera la existencia del contexto conceptual y el contexto factual, lo cual propicia la contextualidad del conocimiento científico en su conjunto.

En primer lugar es posible considerar el contexto conceptual del conocimiento, el cual se relaciona con la base epistemológica y metodológica del mismo; así, este contexto se ejemplifica a partir de las diversas estructuras teóricas, modelos, enfoques y métodos; mientras que el contexto factual del conocimiento se relaciona con los limitantes existentes de la realidad social; ya sea tiempo, lugar, actores, cultura, etc.

En tercer lugar, el contexto conceptual de la creación del conocimiento se relaciona directamente con el actor que realiza dicha tarea; es necesario considerar en esta dimensión del contexto a las motivaciones, preferencias y aspiraciones del mismo. Por último, el contexto factual de la creación del conocimiento se relaciona con *“el entendimiento que se da por sentado sobre el objeto de investigación”* (p.10)

Estas dimensiones contextuales se pueden identificar desde los inicios de la disciplina de las políticas públicas<sup>2</sup>, que ha pretendido obtener *“el conocimiento del proceso de políticas y el conocimiento en el proceso de las mismas”* (Valencia y Álvarez, 2008:102); de tal forma que Harold Lasswell, reconocido como el pionero de la disciplina propuso *“trabajar en la construcción de un análisis científico de la realidad, de y en las políticas”* (Garson, 1996: 151); por lo cual, es posible reconocer la existencia del contexto epistemológico, ontológico, metodológico, histórico y lingüístico de las políticas públicas.

De acuerdo a Parson (2007) a partir de la evolución de la disciplina es posible identificar dos enfoques principales; el primero se relaciona con el análisis de las políticas públicas,

el cual se concentra en el conocimiento que se genera en y para el ciclo de las políticas públicas y el segundo es el análisis del proceso de las mismas enfocado en *“el conocimiento acerca de la formulación e implementación de las políticas públicas”* (p.54)

Para realizar lo anterior, dentro de la disciplina se han generado diversos marcos de análisis, los cuales de acuerdo a Roth (2008) se concentran en los cuatro paradigmas de las ciencias sociales descritos por Guba y Lincoln (2000); el positivismo, el post positivismo, la teoría crítica y el constructivismo que a su vez vislumbran distintos contextos epistemológicos, ontológicos y metodológicos.

El contexto epistemológico de las políticas públicas refiere a la relación que el investigador debe tener con el objeto de estudio para su análisis y la obtención de conocimiento; en un extremo se puede encontrar al positivismo, que considera que la separación entre el investigador y su objeto de estudio proporciona conocimiento sobre el comportamiento real del mismo, mientras que el post positivismo señala que dado que es imposible separarlo, el conocimiento generado solo se aproxima a la realidad. La teoría crítica plantea que los valores del investigador influyen invariablemente en el conocimiento generado en la investigación; mientras que el constructivismo afirma que el *“conocimiento se crea en la interacción entre el investigador y quienes les responden”* (Guba y Lincoln, 2000:130),

El contexto epistemológico en la disciplina de políticas públicas se encuentra relacionado con la visión que se tiene de la realidad; de tal forma que el positivismo mantiene una actitud ingenua que sugiere la existencia de una realidad externa y objetiva; por otra parte, el post positivismo considera una realidad crítica al comprender que esta no es externa pero puede ser estudiada de forma imperfecta. La teoría crítica sostiene una realidad histórica que puede ser estudiada de forma estructural y por último, el constructivismo supone una realidad social y múltiple que sufre modificaciones ante las intervenciones que sufren los actores que la construyen.

Por otra parte, el contexto metodológico de las políticas públicas se relaciona con los medios utilizados en la investigación; de tal forma que el positivismo y el post positivismo pretenden corroborar una hipótesis establecida, ya si esta es verdad o no; mientras que la teoría crítica y el constructivismo obtiene su conocimiento a través de la reconstrucción de aquellos elementos construidos previamente.

Virtanen (2013) ejemplifica los contextos del conocimiento y el contexto de la creación del conocimiento, tanto factual como conceptual en la administración pública; así, el autor considera que este contexto le da sentido a la administración pública como objeto de estudio, propiciando de esta forma la construcción de una disciplina; mientras que el contexto factual *“es el contexto de la administración pública como parte de la realidad social”* (p.9).

Dada la relación cercana entre la administración pública y la disciplina de las políticas públicas es posible señalar que el contexto conceptual se construye a partir de la amplia gama de teorías, modelos y enfoques que van desde el estudio del ciclo de la política pública hasta la teoría de la elección racional o las redes de actores.

En otro orden de ideas, Kraft y Furlong (2012) consideran que dentro de la política pública y particularmente en el diseño de la misma, existen cinco contextos; social, económico, gubernamental, político y cultural. El contexto social está relacionado con la población, sus cambios y dinámicas, así como la migración y los asuntos urbanos, ya que *“los cambios sociales en turno afectan cómo el público y los hacedores de política ven y actúan sobre los problemas”* (p. 9).

El contexto económico se relaciona con las crisis económicas, ingresos públicos, presupuesto gubernamental, impuestos y gasto social, entre otros. El contexto gubernamental hace referencia a las estructuras y características de las instituciones, debido a que estas tienen influencia en el diseño e implementación de políticas públicas.

El contexto político se diferencia del contexto gubernamental debido a que el primero considera el proceso de toma de decisiones, ya que *“es imposible entender las políticas públicas sin considerar la política que afecta las decisiones de la política pública en cada paso, desde la selección de los hacedores de política en las elecciones hasta determinar cómo se resolverán los conflictos entre diferentes grupos”* (p. 12); de tal forma que en este contexto es posible identificar a las ideologías de los partidos políticos y la capacidad de ejercer presión de los grupos de poder involucrados. Por último, el contexto cultura se relaciona con los principios y valores existentes en la sociedad y particularmente en el espacio donde se diseña e implementa la política pública.

## **Las dimensiones contextuales del diseño de política social**

A partir de las dimensiones propuestas por Virtanen (2013) y Kraft y Furlong (2012) es posible identificar las dimensiones contextuales que pueden ser reconocidas en el diseño de la política social, con el propósito de realizar una propuesta que contribuya al estudio del contexto al interior de las políticas públicas.

Inicialmente es posible considerar que el contexto conceptual del diseño de política social está relacionado con el sustento teórico y metodológico de la misma, mientras que el contexto factual apunta a considerar la realidad social bajo la cual se realiza el proceso de construcción de dicha política.

Al considerar la existencia de estos contextos aunada a la clasificación de Kraft y Furlong (2012) es posible reconocer la existencia de seis dimensiones contextuales rela-

cionadas con el diseño de política social: contexto factual socioeconómico, contexto factual presupuestal, contexto factual institucional, contexto factual político, contexto factual organizacional y el contexto conceptual del diseño.

El contexto factual socioeconómico está relacionado con las características de la población en el espacio territorial donde se diseña la política social; así, se consideran como parte de este contexto la dinámica poblacional, educación, salud, movimientos migratorios, vivienda, marginación y pobreza. Este contexto es importante durante el diseño de la política social debido a que permite reconocer y caracterizar a la población objetivo potencial de dicha intervención.

El contexto factual presupuestal está relacionado con las características económicas del gobierno, las cuales pueden ser observadas a través del presupuesto público y el gasto que se destina a la política social. Durante el diseño de este tipo de políticas es importante reconocer la disponibilidad de recursos económicos, de lo contrario se corre el riesgo de interrumpir la implementación de la política al no realizarse una buena planeación de estos recursos.

En tercer lugar se encuentra el contexto factual institucional, el cual, como su nombre lo indica se relaciona con las características de las reglas formales e informales que regulan el diseño de la política social así como la participación de los actores que intervienen en este proceso. Este contexto es observable mediante leyes, reglamentos, reglas de operación, eventos y reuniones públicas, entre otros.

El contexto factual político se relaciona con los actores involucrados en el proceso del diseño de la política social así como las relaciones de poder existentes en los mismos y las características de los procesos de toma de decisiones. La caracterización de este contexto requiere la identificación de los actores que participan en el diseño de política social y la influencia que pueden tener sobre las decisiones relacionadas con este proceso.

Las características de la organización que diseña la política social y su posicionamiento dentro de la estructura gubernamental se consideran parte del contexto factual de la cultura organizacional; adicionalmente, este contexto se relaciona con la existencia de capacidades en la organización y sus miembros así como la visión de liderazgo y confiabilidad que poseen los actores durante su participación en la construcción de la política social.

Por último, el contexto conceptual del diseño se relaciona con las teorías, enfoques y métodos que dan sustento a la política social; ya que su condición como política pública requiere que su construcción sea sistemática y estructurada, de tal forma que este contexto refleja las herramientas consideradas para este proceso.

## Conclusiones

La intención primordial de este trabajo fue presentar argumentos que permitan reconocer que el contexto importa en el diseño de políticas públicas, incluida la política social. Bajo esta percepción es necesario que estas políticas perciban al contexto más allá de un espacio incierto que proporciona justificación a todo aquello que no puede ser explicado o que no proporciona los resultados esperados.

En este trabajo se propone una definición de contexto que lo reconoce como un espacio con características particulares y atributos que lo convierte en un “actor” más en el diseño de la política social, del cual hasta el momento se tiene poca información; así, en una intención de realizar una aportación más al estudio y posible teorización del contexto, en este trabajo se reconoce la necesidad de considerar la existencia del contexto factual socioeconómico, presupuestal, institucional, político y organizacional así como el contexto conceptual del diseño de la política social.

El reconocimiento de la influencia del contexto en el diseño de la política social se convierte en una invitación para considerarlo como un objeto de estudio; no obstante, es necesario ir más allá de su sola teorización, de tal forma que la operacionalización de las dimensiones contextuales presentadas abre una futura línea de investigación que permite realizar aportaciones concretas en el estudio del contexto y su relación con el diseño de políticas públicas.

Actualmente nuestras sociedades enfrentan grandes problemas sociales relacionados con la pobreza, marginación, vulnerabilidad y desigualdad, por lo cual ha obligado a los diversos órdenes de gobierno a diseñar políticas sociales que pretenden solucionar dichos problemas, sin embargo, se vuelve imperante considerar la influencia del contexto, de lo contrario se corre el peligro de construir políticas sociales desvinculadas de la realidad y carentes de objetivos alcanzables.

---

<sup>1</sup> Este documento se deriva del proyecto de investigación denominado “Evaluación de la política social municipal” para obtener el grado de Doctora en Ciencias Económico Administrativas con especialidad en Política Pública por la Universidad de Guadalajara. Se agradecen los comentarios de la Dra. Ma. Luisa García Bátiz y el Dr. Antonio Sánchez Bernal.

<sup>2</sup> Para obtener mayor información sobre los inicios de la disciplina de las políticas públicas véase Valencia y Álvarez, 2008

## Referencias bibliográficas

**Andler, Daniel** (2000) “Context and Background. Dreyfus and cognitive science” en Wrathall, Mark. (edit) *Heidegger, Coping and Cognitive Science*, Cambridge, MA: MIT Press:137-159.

**Bobrow, Davis B.** (2006) “Policy design: Ubiquitous, necessary and difficult” en Peters, Guy B. y Pierre, John (edit) *Handbook of public policy*. Londres: Sage, 75-96.

**Bobrow, Davis y Dryzek, John S.** (1987) *Policy analysis by design*. Pittsburgh, Pa.: University of Pittsburgh Press.

**Bouckaert, Geert** (2013) “Numbers in context: applying Frege’s principles of public administration” en Pollitt, Christopher (edit) *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward Elgar, 74-87.

**Christensen, Tom y Laegreid, Per** (2013) “Context and administrative reforms: a transformative approach” en Pollitt, Christopher (ed.) *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward Elgar, 131-156

**Clarke, John** (2013) “Contexts; forms of agency and action” en Pollitt, Christopher (ed.) *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward Elgar. 22-34

**Friemel, Thomas N.** (2008) “Why contexts matters” en Friemel, Thomas (ed.) *Why contexts matters. Applications of social network analysis*. Alemania:VS Research, 9-14.

**Garson, David.** (1996) “De la ciencia de la política al análisis de políticas”. En Aguilar, Luis F. (comp) *El estudio de las políticas públicas* México: Miguel Ángel Porrúa, 149-179.

**Gerston, L.** (1997) *Public policy making. Process and Principles*. White Plains, NY: M.E. Sharpe.

**Guba, Egon y Lincoln, Yvonna** (2000) “Paradigmas de la competencia en la investigación cualitativa” en Denman, Catalina y Haro, Jesús A. (Comps) *Por los rincones. Antología de métodos cualitativos en la investigación social*. México: Colegio de Sonora, 113-145.

**Howlett, Michael y Lejano, Raúl P.** (2012). “Tales From the Crypt: The Rise and Fall (and Rebirth?) of Policy Design” en *Administration & Society*, 45(3), pp. 357-381.

**Kraft, Michael** y **Scott Furlong** (2012) *Public policy: politics analysis and alternative*. New York: Sage.

**Lonsdale, Jeremy** (2013) “Context and accountability: factors shaping performance audit” en Pollitt, Christopher (ed.) *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward Elgar, 334-355

**Parson, Wayne** (2007) *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO y Miño y Dávila.

**Pollitt, Christopher** (2013) “Context: what kind of missing link?” en Pollitt, Christopher (ed.) *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward Elgar, 415-422

**Pollitt, Christopher** (2013a) “First link” en Pollitt, Christopher (ed.) *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward Elgar, 415-422

**Pollitt, Christopher** y **Dan, Sorin** (2011) *The impacts of the new public management in Europe: A meta-analysis*, COCOPS. Disponible en [www.cocops.eu](http://www.cocops.eu). Consultado el 28 de octubre de 2014.

**Proeller, Isabella** (2013) “What we know so far and how to proceed: contextual variables in NPM reform research” en Pollitt, Christopher (ed.) *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward Elgar, 219-227.

**Real Academia Española** (2012) *Diccionario de la lengua española* (22<sup>a</sup>. Edición). Disponible en [www.rae.es/rae.html](http://www.rae.es/rae.html). Consultado el 20 de septiembre de 2014.

**Roth, André-Noël** (2008). “Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico?”. *Estudios Políticos*, 33, 67-91.

**Valencia, German** y **Álvarez, Yohan** (2008). “La ciencia política y las políticas públicas: notas para una reconstrucción histórica de su relación”. *Estudios Políticos*, (33), 93-121.

**Virtanen, Turo** (2013) “Context in the context- missing the missing links in the field of public administration” en Pollitt, Christopher (ed.) *Context in public policy and management. The missing link*. Leuven: Edward Elgar. 3-21.

# El empleo público en el Estado Nacional (1983-2012):

## Continuidades y rupturas con el paradigma neoliberal

*Public employment in Argentina's National State (1983-2012): Continuities and breakdowns with the Neoliberal paradigm*

### **Andrea López**

Coordinadora de Proyectos de la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)  
Docente e Investigadora de la Universidad de Buenos Aires  
alopez@jefatura.gov.ar

### **Norberto Zeller**

Coordinador de Proyectos de la Dirección de Investigaciones del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP)  
Docente e Investigador de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional de Lomas de Zamora  
nzeller@jefatura.gov.ar

### **Resumen**

Este trabajo propone un análisis de las mutaciones operadas a nivel del personal del Estado Nacional a partir del retorno de la democracia en Argentina y como resultado de los sucesivos procesos de reformas neoliberales en la Administración Pública. El eje de los cambios observados, fundamentalmente desde el período 1996 /2001, permite demostrar que las políticas de empleo en el sector público derivaron en una progresiva orientación hacia las lógicas contractuales del sector privado. A diferencia, la evolución del empleo público durante el período 2003 a 2012 presenta una variación acorde con el cambio de paradigma en el desarrollo de las políticas públicas más significativas de la época, con un mayor acento en las áreas de educación, ciencia y tecnología, infraestructura, etc. en concordancia con las propuestas de la CEPAL para impulsar el proceso de transformación estatal en América Latina.

**Palabras clave:** empleo público, Estado Nacional, Argentina, democracia, reformas neoliberales.

### **Fecha de recepción:**

10.12.14

### **Fecha de aceptación:**

23.2.15

### **Abstract**

*This paper proposes an analysis of mutations among staff operated the national state since the return of democracy in Argentina as a result of the successive processes*

*of neoliberal reforms in the public administration. The axis of the observed changes, primarily from the period 1996/2001, you can prove that the employment policies in the public sector led to a progressive orientation contractual logic of the private sector. In contrast, the evolution of public employment during the period 2003-2012 shows a variation in line with the paradigm shift in the development of the most significant public policy of the period, with more emphasis on the areas of education, science and technology, infrastructure, etc. in accordance with the proposals of CEPAL (2011) to promote the process of state transformation in Latin America.*

**Key words:** public employment, national state, Argentina, democracy, neoliberal reforms.

## Introducción

Este trabajo propone un análisis de las mutaciones operadas en el personal del Estado Nacional; junto con la composición del gasto público, representan un claro indicador de los cambios impulsados a lo largo de estas tres décadas en materia de políticas públicas, competencias institucionales y estructura organizativa del Estado.

A partir de la década de 1990 la reforma estatal produjo numerosos cambios cuantitativos y cualitativos en materia de empleo público. En tal sentido, puede observarse un impacto notable sobre los volúmenes de empleo, como así también una tendencia creciente a equiparar las condiciones y formas de funcionamiento estatales con las que corresponden al empleo privado. Las herramientas utilizadas para dichas transformaciones fueron aquellas que permitían modificar y flexibilizar la carrera administrativa, a partir de, por ejemplo, la contratación por tiempo determinado, la variación de los tiempos de trabajo según las necesidades, y la transformación de los mecanismos de reclutamiento de los funcionarios y de selección del personal que conforma la burocracia estatal.

Como se verá en los próximos apartados, la revitalización del empleo público se opera tras la crisis de 2001-2002, el momento que muestra el nivel más bajo en la cantidad de agentes del Estado Nacional desde la década de los años setentas, en consonancia con la mayor crisis del mercado de trabajo argentino (Zeller y Rivkin, 2003). Dicha caída fue el resultado progresivo de las políticas neoliberales implementadas a partir de 1989, que –por diversos factores– produjeron una concentración mayoritaria de los recursos humanos de la Administración Pública en las funciones de Defensa y de Seguridad Interior.

En la fase post-crisis comienza un período de recuperación estatal y –a partir del año 2005– se observa un incremento en el empleo público. Dicho crecimiento muestra un comportamiento dispar en los distintos subsectores del Estado Nacional, vinculado tanto a demandas sociales como a iniciativas políticas del elenco gubernamental. Así, mientras que la ampliación del personal universitario, científico, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) y de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) puede ubicarse en esta última caracterización, la mayor cantidad de empleados vinculados a la seguridad interior y el Poder Judicial puede ser considerada como una respuesta a demandas sociales vigentes.

Pero desde una perspectiva histórica es significativo que, desde la cuasi disolución del Estado, ejemplificada en las leyes de Emergencia Económica de 1989 y 2002, las políticas de empleo público impulsadas por los gobiernos a partir del 2003 se orienten a incrementar –entre otros– el personal docente universitario y científico-técnico en una magnitud preponderante respecto del resto de las actividades estatales, en especial, si consideramos que el accionar de estos planteles sólo puede mostrar resultados y/o impactos en la sociedad civil en un mediano y largo plazo.

Para la revisión planteada en este artículo, presentamos un abordaje cuantitativo del personal del Estado Nacional en lo que concierne a su evolución histórica y a las características centrales de su distribución organizativa desde el año 1983 al año 2012. Las principales fuentes corresponden a los datos proporcionados por los “Anuarios Estadísticos” del INDEC. Dicha institución clasifica al personal del Estado Nacional en cinco categorías: 1) la *Administración Nacional*, que comprende a la Administración Central (agentes públicos de los tres poderes y las principales actividades del Estado Nacional), la Administración Descentralizada y los Institutos de Seguridad Social; 2) las *Universidades Nacionales*, incluyendo al personal docente y no docente; 3) el *Sistema Financiero*, que abarca al personal de los bancos nacionales; 4) las *empresas y Sociedades del Estado*<sup>1</sup> y 5) los denominados *Otros Entes Públicos* (Administración Federal de Ingresos Públicos [AFIP], Instituto Nacional de Artes Audiovisuales [INCAA], Unidad Especial de Transmisión Yacyretá y el Instituto Nacional de Seguridad Social para Jubilados y Pensionados [ex PAMI]). Cabe destacar que la nómina del INDEC abarca al conjunto de cargos asignados en las estructuras de las diferentes entidades, por lo que excluye al personal encuadrado bajo las diversas modalidades de contratación que aún posee el sector público, y que en la Administración Nacional, – para el segundo semestre del año 2012– alcanzaría una suma mayor a los 67 mil agentes (ONEP, 2012).

Tampoco se cuenta con los datos del personal de Inteligencia que se distribuye en la Secretaría de Inteligencia, las Fuerzas Armadas y las Fuerzas de Seguridad Interior, por ser clasificados como secretos.<sup>2</sup>

## **1. El empleo público nacional 1983-2001: Rasgos centrales de su evolución cuantitativa y cualitativa**

Un análisis pormenorizado del flujo de empleo al interior del Sector Público Nacional (SPN) – integrado por los tres poderes de la Administración Nacional, las Universidades Nacionales y las empresas y bancos oficiales– pone de manifiesto la progresiva declinación del número de empleados. En efecto, y como parte de un proceso abierto durante los últimos 40 años, se observa una drástica reducción del empleo del SPN, si se toma en cuenta que la dotación de agentes correspondiente al año 2000 representaba apenas el 48 % de la existente en 1960.<sup>3</sup> En esas cuatro décadas se pueden diferenciar sub-etapas que se corresponden con los distintos proyectos políticos y concepciones acerca del Estado.

Entre 1960 y 1975 se observa un crecimiento en el empleo tanto para la Administración Nacional –tres poderes nacionales y universidades nacionales– como para las empresas. Esta expansión se vincula, en cierta medida, con el correlativo aumento de la economía y de la población. Para el período del último gobierno militar (1976 a 1983), se advierte una leve disminución en la administración y una significativa caída en el sector de las empresas públicas.

Con el advenimiento de la democracia, la reducción del volumen de empleo del SPN es constante, con alguna excepción en 1984, durante el primer año de gestión del gobierno democrático radical, donde se observa un incremento del 3% en el personal estatal de la administración nacional y de las empresas públicas. En cambio, entre el Plan Austral y 1989, la dotación del sector disminuyó en algo más de 100 mil cargos.

Durante el transcurso del primer gobierno del presidente Carlos S. Menem, la Argentina experimentó la contracción de agentes del SPN más importante de las últimas cuatro décadas. Entre 1989 y 1996 el conjunto de los recursos humanos a cargo del Estado Nacional se redujo en un 57 % como producto de las privatizaciones, del cierre de diversos organismos y de la descentralización de servicios. En la segunda mitad de la década de 1990, la dotación de agentes descendió en menor proporción (alrededor de 50 mil cargos), en especial en el sector de la Administración Nacional. En tanto, mientras que en 1983 el sector de las empresas públicas y bancos oficiales representaba alrededor del 36 % del total de empleo del nivel nacional, en el año 2000 alcanzaba apenas el 7 %.

Entre el segundo gobierno de Carlos Menem y el primer año del gobierno de la Alianza (1995-2000), el personal del SPN se redujo en un 12 %. En lo que respecta a la Administración Nacional, la tendencia decreciente se consolidó por la disminución de agentes en los poderes Ejecutivo y Legislativo en 1996-2000, en tanto el Poder Judicial aumentó su dotación en 10 % aproximadamente. Asimismo, las Universidades Nacio-

nales muestran un descenso estimativo de 15 mil cargos para el mismo período, aunque mantienen su participación relativa sobre el total (alrededor del 25 %). Para el año 1996, el sector de empresas y bancos nacionales cuenta con una dotación de 48.383 empleados, representando el 9,8 % del Sector Público Nacional. Esa cifra disminuyó levemente en el año 2000, cuando se contabilizaron 32.454 agentes.

De este modo, el perfil del Sector Público Nacional posterior a la reforma muestra una constante reducción del volumen de personal en sus tres subsectores. Su punto más álgido se observa tras la crisis de los años 2001-2002.

Este proceso de reducción cuantitativa del empleo fue acompañado -hasta el año 2001- de las siguientes características:

**a) Mayor participación relativa del personal dependiente de las fuerzas armadas, de seguridad y de los servicios civiles vinculados a las mismas, frente al personal que desempeña funciones civiles, como las administrativas, científicas, sociales y económicas. Esta fisonomía estatal expresa -entre otras cuestiones- las prioridades funcionales definidas por la última dictadura militar y consolidadas por las políticas neoliberales, relativas al ejercicio del monopolio de la violencia.**

Sobre un total de 258.458 agentes presupuestados para el año 2001<sup>4</sup>, el personal militar y de seguridad interior representaba el 58% (150.886) de los cargos, mientras que los agentes civiles concentraban 42% (107.572). De estos últimos, una parte significativa prestaba funciones en los Ministerios de Defensa, Interior y Justicia.

Cabe destacar que desde la transición democrática iniciada en 1983, el peso global del sector militar y las fuerzas de seguridad respecto al número de cargos, y en especial en su gasto público, sufrió una drástica disminución, que se acentuó en la década de 1990 con la eliminación del servicio militar, la privatización de las empresas militares y el cierre de bases militares, entre otras transformaciones. Empero el impacto de las privatizaciones y la descentralización en las actividades productivas y sociales del sector público nacional no vinculadas a las fuerzas armadas o de seguridad fue aún mayor (ejemplo: empresas públicas y docentes), motivo por el cual la participación porcentual del sector militar y de seguridad tendió a aumentar en relación a la cantidad de cargos totales.

En cambio el personal civil vinculado a actividades como la seguridad social, trabajo o desarrollo social y salud, fue disminuyendo paulatinamente en términos proporcionales, si se toma en cuenta que para el año 2001, el 80 % de los cargos presupuestados para ambos niveles de administración del P.E.N. se concentraba en 3 de sus 12 jurisdicciones: Ministerio de Defensa (40.3%), Ministerio del Interior (26.1%) y Ministerio de Economía (13%).

**b) Baja participación del gasto en salarios de la APN en el total del Presupuesto Nacional. De este modo, el aumento del gasto público se correspondió con factores ajenos a la variable salarial, como por ejemplo, el incremento de los intereses de la deuda externa y las contribuciones a la seguridad social.**

El año 2001 el gasto total presupuestado para el Estado Nacional fue de \$ 51.869.787.297<sup>5</sup>, correspondiendo a remuneraciones del personal \$ 6.493.527.785 –es decir 12.5 % del total. Excluyendo el gasto presupuestado para las ramas Judicial y Legislativa el total presupuestado fue de \$50.642.199.21, de los que 10,7% (\$ 5.448.427.751) correspondió a remuneraciones. Dentro de ese porcentaje, una porción significativa correspondía a contratos especiales y a servicios técnicos y profesionales de financiación nacional.

**c) Alta heterogeneidad entre las modalidades de contratación permanentes y no permanentes.**

Independientemente de los períodos gubernamentales a considerar, el contrato permanente tendió a disminuir, por las distintas modalidades de retiro voluntario y privatizaciones, transferencias a otras jurisdicciones, cierres de organismos, etc., combinado con el congelamiento de vacantes. En cambio, a partir de mediados de los años ochentas, y con mayor énfasis desde 1995, los contratos por tiempo determinado comenzaron a crecer y sustituyeron en forma parcial a los cargos permanentes. En este sentido, los contratos de locación de servicios o de obra, exhiben una mayor diferenciación remunerativa y una gran heterogeneidad en su participación respecto del personal permanente, según la jurisdicción y/o el organismo que se analiza.

**d) Gran dispersión y diferenciación en los sistemas de carrera y regímenes escalafonarios.**

Los sistemas de carrera existentes a principios de los años setenta se vieron afectados por las políticas de ajuste fiscal que distorsionaron sus objetivos originales. Como resultado de las políticas de modernización estatal, se crearon escalafones especiales (Administradores Gubernamentales, Escuela de Economistas de Gobierno y de Abogados del Estado) o se sustituyeron a otros en crisis (implementación del SINAPA), situación que aumentó la dispersión salarial y la heterogeneidad en los sistemas existentes, al no poder abarcar al conjunto de la administración. Así, para el año 2001, el Presupuesto Nacional clasificaba 56 regímenes y/o escalafones de empleo público en el PEN, de los cuales un reducido número rondaba los 30 mil cargos (tal son los casos del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa –SINAPA- Policía Federal, Personal Civil de las Fuerzas Armadas –PECIFA- , Gendarmería Nacional, Dirección General Impositiva –DGI- y Prefectura Naval), mientras que la mayor parte de los sistemas de carrera y/o regímenes no superaba los mil cargos.

A su vez, si clasificamos al Personal Civil según las funciones que desempeña, puede notarse que la mayoría de los cargos, también para 2001, se concentraba en las funciones administrativas y de recaudación. En menor número, dicho personal se agrupaba en las instituciones que cumplen finalidades económicas, científicas, docentes y culturales.

**e) Amplia brecha entre los ingresos más bajos y los más elevados dentro de cada organismo y extensa dispersión de las pirámides salariales entre los diversos regímenes laborales.**

Las diferenciaciones en los ingresos que aparecieron en las últimas décadas fueron, entre otras, las de las remuneraciones entre las autoridades políticas o superiores y las del personal de carrera; las de los nuevos escalafones y la aplicación diferencial de adicionales entre las distintas jurisdicciones u organismos; las de las modalidades contractuales por tiempo determinado y los convenios con los organismos multilaterales de crédito.

A pesar de estas transformaciones, el personal convenionado regido por la Ley 14.250 de Convenio Colectivo de Trabajo para el sector privado<sup>6</sup> mantuvo un importante ingreso promedio, superior al personal del SINAPA y al personal científico. Por su parte, la Administración Central percibió ingresos salariales menores a los de los organismos descentralizados, en tanto que los nuevos organismos descentralizados tendieron a concentrar ingresos salariales mayores a los históricos, como fuera el caso de los entes reguladores de servicios públicos privatizados, que fueron creados con regímenes de contrataciones especiales.

## **2. El personal del Sector Público Nacional (2003-2012): Composición y Características Generales**

En 2012 el personal estatal nacional sumó un total de 687.369 agentes. Desde el año 2003 al 2012 se observa un crecimiento en 209.831 cargos, cifra que representa un incremento del 30,52 % en el periodo y un aumento promedio anual de 23.314,5 cargos (Cuadro 1).

Analizando sectorialmente las cifras, el personal de la Administración Nacional (PAN) representaba la mitad de los agentes del Estado Nacional, con 347.590 cargos, vinculados en su mayoría a las fuerzas de seguridad interior y a los planteles militar y judicial. Pese a que se observa un incremento de 81.369 cargos respecto del año 2003, su participación se mantiene en forma estable, con disminución de su peso relativo en el total, del 55,7 % en 2003, al 50,6 % en 2012.

A su vez el agrupamiento personal universitario nacional tiene un peso significativo, con una tercera parte del total (34,7 %).<sup>7</sup> El personal docente y no docente de las Uni-

versidades creció en este periodo en 75.621 cargos (el 31,66 %), con un incremento mayor al promedio del PAN. En comparación, mientras que los no docentes registraron en la misma etapa un aumento de 13.143 cargos, los docentes se elevaron en 62.478 cargos. De esta forma, en 2012 los docentes representaban el 82,6 % del total de personal de los planteles del sistema universitario, frente al 17,4% del personal no docente (administrativos, técnicos, maestranza, etc.). Dichos parámetros cristalizan a lo largo del período una tendencia proporcional estable entre ambos segmentos, aún en el marco del incremento global. En este sentido, para entender la evolución creciente de la participación del personal universitario en términos absolutos, no pueden dejar de considerarse los cambios en materia de políticas públicas en el campo de la educación, vinculados al aumento de partidas presupuestarias para sostener el financiamiento de este nivel educativo y a la creación de nueve universidades nacionales, entre otros factores. En el sector de las Empresas y Sociedades del Estado los recursos humanos casi se quintuplican. Aunque su incidencia en el total es de apenas 8,1 % para el año 2012, su expansión fue del orden de los 36.081 cargos. En tanto, el personal de Otros Entes Públicos se mantiene estable y aumentó en sólo 2.751 agentes, experimentando una baja en términos porcentuales del 4,1 % en 2003 al 3,4 % en el año 2012. Por su parte, en el Sector Financiero (Banco Central, el Banco Nación, el Banco de Inversión y Comercio Exterior y el Banco Hipotecario [de propiedad mixta]) se observa una suba de 2.853 cargos, pero –en términos porcentuales– reduce su participación del 4 % en 2003 al 3,2 % en el año 2012.

Como síntesis, puede resaltarse que, sobre el total de los recursos humanos para el período, *el sector de mayor crecimiento -en términos absolutos- fue el del personal universitario, seguido por los agentes de la Administración del Estado Nacional*. El Sistema Financiero Público y el de los Otros Entes Públicos permanecieron estables en términos absolutos y perdieron participación relativa, en tanto en las Empresas y Sociedades del Estado se registró el mayor aumento en términos porcentuales, como resultado de las políticas de re-estatización de empresas de servicios públicos, así como por la creación de nuevos complejos vinculados al sector energético, tecnológico y productivo, entre las ramas de mayor preponderancia.

**Cuadro 1**  
**Recursos Humanos del Sector Público Nacional**  
**Años 2003 - 2012**

SECTOR	Recursos humanos del Sector Público Nacional										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	%
<b>Total</b>	<b>477.538</b>	<b>500.061</b>	<b>527.668</b>	<b>553.346</b>	<b>566.702</b>	<b>601.723</b>	<b>623.162</b>	<b>641.770</b>	<b>661.238</b>	<b>687.369</b>	<b>100</b>
Administración Nacional	266.221	269.654	284.480	290.159	295.404	303.947	315.767	325.817	334.601	347.590	50,6
Universidades Nacionales	163.215	167.738	177.958	192.191	192.761	216.487	223.694	227.112	233.195	238.836	34,7
Sistema Financiero	18.917	19.482	19.452	19.887	20.888	21.401	21.015	20.922	21.606	21.770	3,2
Empresas y Sociedades del Estado	9.500	21.927	23.752	29.233	35.488	38.117	40.250	44.022	47.852	55.581	8,1
Otros Entes Públicos	19.685	21.260	22.026	21.876	22.161	21.771	22.436	23.897	23.984	23.592	3,4

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12

## 2.1. El personal de la Administración Nacional

La incorporación durante este periodo de 81.369 agentes a la Administración Nacional expresa la ampliación de la estructura ministerial, las nuevas funciones estatales y el fortalecimiento de algunos organismos descentralizados, junto al crecimiento del personal del Poder Judicial y de las Fuerzas de Seguridad Interior. Para el análisis de su incremento -menor al 23,40 % en los 9 años considerados- también debe mencionarse la incorporación a la planta transitoria de los agentes contratados por tiempo determinado hasta el año 2003<sup>8</sup> (Cuadro 2).

La Administración Central experimentó un aumento de 53.719 agentes y los Organismos Descentralizados 18.413 agentes (el 37,15 % respecto al año 2003). En estas unidades, sus recursos humanos comienzan a elevarse a partir del año 2005, por las políticas de fortalecimiento de organismos como la Comisión Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), el Servicio Nacional de Sanidad Animal (SENASA), el Instituto Nacional de Tecnología Agraria (INTA) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CONEA), así como la Dirección Nacional de Vialidad, la Administración Nacional de Aviación Civil y la Dirección Nacional de Migraciones, entre aquellos que registran los principales volúmenes de personal. No obstante, el mayor incremento proporcional corresponde a los Institutos de Seguridad Social (sobre todo, ANSES). Como se observa en el Cuadro 2, dichas agencias mantienen una cantidad estable de personal entre los años 2003 al 2006 y un incremento a partir de 2007 por los cambios operados en la política de seguridad social y por la estatización de la gestión del sistema jubilatorio en 2008. En este sentido, cabe consignar que gran parte de los planteles de las empresas privadas y Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP) pasaron a depender de la ANSES, lo que explica, para el año 2009, la casi duplicación del personal, con 5.259 agentes más respecto de los dos años anteriores. Entre 2009 y 2012 hay un aumento de 3.967 cargos, debido a la mayor expansión de la cobertura social y territorial. De todos modos, la evolución de estas dotaciones -que durante el período considerado llegan a triplicarse- es poco significativa respecto del crecimiento -para esa misma época- en la cantidad de beneficiarios de jubilaciones y pensiones (casi dos millones de personas), así como por la cobertura de las asignaciones familiares, como la Asignación Universal por Hijo (a partir del año 2009) y la Asignación por Embarazo para Protección Social (a partir del año 2011), los seguros de desempleo y de los retiros y pensiones militares y de la Policía Federal.

**Cuadro 2**  
**Recursos humanos de la Administración Nacional**  
**Años 2003-2012**

SECTOR	Recursos Humanos de la Administración Nacional									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total</b>	<b>266.221</b>	<b>269.654</b>	<b>284.480</b>	<b>290.159</b>	<b>295.404</b>	<b>303.947</b>	<b>315.767</b>	<b>325.817</b>	<b>334.601</b>	<b>347.369</b>
<b>Administración Nacional</b>										
Administración Central	229.214	232.417	245.581	250.385	255.259	261.275	266.590	269.953	275.927	282.933
Organismos Descentralizados	31.146	31.376	33.038	33.913	34.273	36.800	38.046	41.428	44.238	49.559
Instituciones de Seg Social	5.861	5.861	5861	5861	5.872	5.872	11.131	14.436	14.436	15.098

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12

## 2.2. El personal según su pertenencia a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial

Si analizamos la Administración Nacional según la organización de la división de los poderes del Estado, destaca que revista en el Poder Ejecutivo Nacional casi 90 % del total de los agentes públicos. En el periodo considerado se advierte un incremento de 70.126 cargos o 23,8 % respecto del año inicial. En cambio se estancó el plantel de personal del Poder Legislativo (3,6% del total) con una pequeña ampliación (681 cargos) en 11-12. En cambio, el Poder Judicial Nacional creció 8870 cargos, ó 42,7% respecto del año base –uno de los mayores incrementos porcentuales en el sector estatal (Cuadro 3).

Como se señaló anteriormente, la evolución del volumen de empleo en el Poder Ejecutivo acompañó la ampliación y redefinición de las estructuras ministeriales (tales los casos del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva, Ministerio de la Producción [reconvertido en Ministerio de Industria] , Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, Ministerio de Turismo, Ministerio de Seguridad, Ministerio del Interior y de Transporte), y la recuperación de las funciones económicas y sociales del Estado, debilitadas o expropiadas de la esfera pública desde la década de 1990. El mayor crecimiento experimentado en el Poder Judicial sobre todo desde 2005 puede vincularse al fortalecimiento de las estructuras judiciales de acuerdo con la relevancia que adquiere la política de derechos humanos y la seguridad interior en la agenda del gobierno.

**Cuadro 3**  
**Recursos humanos del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial**  
**Años 2003 - 2012**

Poderes	Recursos humanos										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	%
<b>Total</b>	<b>266.221</b>	<b>269.654</b>	<b>284.480</b>	<b>290.159</b>	<b>295.404</b>	<b>303.947</b>	<b>315.767</b>	<b>325.817</b>	<b>334.601</b>	<b>347.590</b>	<b>100</b>
Poder Ejecutivo Nacional	235.409	238.797	253.082	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536	87,9
Poder Legislativo Nacional	10.040	10.022	10.243	10.550	10.661	10.850	10.985	11.548	11.731	12.412	3,6
Poder Judicial de la Nación	20.772	20.835	21.155	22.886	24.494	25.713	26.338	28.636	29.153	29.642	8,5

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

### 2.3. El personal del Poder Ejecutivo Nacional

El Poder Ejecutivo Nacional, comprendido tanto por la Administración Central (Ministerios) como por los Organismos Descentralizados y los Institutos de Seguridad Social (Caja de Retiros, Jubilaciones y Pensiones de la Policía Federal Argentina, Instituto de Ayuda Financiera para pago de Retiros y Pensiones Militares y ANSES) es el ámbito que sufrió mayores transformaciones en las últimas décadas. En particular, este nivel institucional estuvo afectado no sólo por la reducción de sus competencias, sino también por el ajuste fiscal permanente y el proceso de rediseño de sus organizaciones. En tanto, a partir del año 2003, prosperó la creación de nuevos ministerios y el fortalecimiento de unidades con competencias productivas, sociales, científico-técnicas y comunicacionales, sin que estas transformaciones organizacionales y presupuestarias hayan implicado un incremento significativo de los cargos correspondientes. De todos modos, prevalece como tendencia histórica el crecimiento de los planteles relacionados con las funciones de seguridad y defensa, ya que alrededor de 7 de cada 10 cargos se relacionan con dichas funciones. A ello debe sumarse el personal civil (PECIFA), científico, docente y de salud dependiente de las fuerzas de seguridad interior y de defensa. A diferencia, menos del 30 % de los cargos se distribuye entre el personal civil que integran los distintos Ministerios, los Organismos Descentralizados y las Instituciones de Seguridad Social. Así, en la administración central, y en términos absolutos, las fuerzas armadas y de seguridad interior tuvieron el mayor incremento, con 34.080 cargos, concentrados en mayor medida en las fuerzas de seguridad interior (Cuadro 4).

**Cuadro 4.**  
Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional por Ministerios y otros Organismos.  
Años 2003-2012

Ministerios y otros Organismos	Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional									
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Total</b>	<b>235.409</b>	<b>238.810</b>	<b>253.082</b>	<b>256.723</b>	<b>260.249</b>	<b>267.384</b>	<b>278.444</b>	<b>285.633</b>	<b>293.717</b>	<b>305.536</b>
Presidencia de la Nación	3.833	3.019	2.986	2.979	3.010	3.127	2.777	2.808	2.792	2.894
Jefatura de Gabinete de Ministros	739	926	962	964	1.213	1.215	1.300	1.297	1.464	1.489
Ministerio del Interior	714	836	955	961	878	698	699	694	693	676
Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto	1.575	1.575	1.762	1.606	1.809	1.822	1.936	1.949	2.525	2.569
Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos	1.688	1.456	1.440	1.451	1.510	1.777	2.550	2.562	///	///
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	///	///	///	///	///	///	///	///	2.527	2.622
Ministerio de Seguridad	///	///	///	///	///	///	///	///	200	692
Ministerio de Defensa (1)	716	716	585	743	710	938	971	972	1.002	1.014
Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2)	2.992	3.941	3.869	3.868	3.917	3.950	3.182	3.181	3.227	3.607
Ministerio de Producción	2.339	///	///	///	///	///	1.336	///	///	///
Ministerio de Industria y Turismo	///	///	///	///	///	///	///	782	///	///
Ministerio de Industria	///	///	///	///	///	///	///	///	364	187
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca	///	///	///	///	///	///	///	577	753	1.274
Ministerio de Turismo	///	///	///	///	///	///	///	///	429	429
Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios	///	2.444	2.320	2.352	2.383	2.384	2.353	2.208	2.208	2.208
Ministerio de Educación	1.181	1.181	1.181	1.177	1.179	1.131	1.114	1.114	1.114	1.115
Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva	///	///	///	///	///	121	121	513	546	546
Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social	1.210	1.210	1.210	1.214	1.620	2.015	2.649	2.650	2.650	2.650
Ministerio de Salud	3.546	3.781	3.782	3.880	3.642	3.793	3.953	4.084	4.272	4.588
Ministerio de Desarrollo Social	788	533	580	580	1.745	1.837	1.830	1.832	1.832	1.832
Fuerzas Armadas y de Seguridad	176.883	179.744	192.525	195.059	196.542	200.058	202.680	202.830	206.859	210.971
Otros Organismos del Poder Ejecutivo Nacional	37.205	37.448	38.925	39.889	40.091	42.518	48.993	55.580	58.260	63.662
Organismos Recaudadores	///	///	///	///	///	///	///	///	///	///
Organismos Asistenciales	2.314	2.323	2.328	2.350	2.332	2.139	2.140	2.138	2.209	4.072
Organismos de Seguridad Social	5.861	5.861	5.861	5.861	5.872	5.872	11.131	14.436	14.436	15.098
Organismos Científicos	14.837	14.982	15.953	16.402	16.733	18.599	19.174	20.705	21.262	22.498
Organismos Reguladores	1.084	1.079	1.177	1.287	1.337	1.382	1.433	1.848	2.890	2.670
Otros Organismos	13.109	13.203	13.606	13.989	13.817	14.526	15.115	16.453	17.463	19.835

(1) Para los años 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012 incluye Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas

(2) Corresponde al ex Ministerio de Economía y Producción en el período 2005-2008.

**Nota:** Los datos corresponden a cargos aprobados en los Presupuestos de la Administración Nacional 2008, 2009, 2010, 2011 y 2012. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público.

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12

Los ministerios con mayor expansión en sus planteles son el Ministerio de Desarrollo Social y el MTESS. El primero exhibe un incremento de 1.044 agentes, siendo relevante el progresivo pase a la planta transitoria del personal que cumplía funciones como contratados, así como la incorporación a su estructura, en el año 2007, del ex Consejo de la Niñez, Adolescencia y Familia (asimilado con el rango de Secretaría de Estado). Sin embargo, se evidencia un estancamiento en los cargos desde el año 2008. El segundo presenta 1.440 nuevos cargos, con una marcada suba durante los años 2007 y 2008, vinculada también a la incorporación parcial de los agentes contratados a la planta del organismo, como al refuerzo de las actividades de contralor en materia laboral y de la seguridad social y a la creación de nuevos programas de capacitación laboral. En menor medida, se observan aumentos en el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (994 cargos), por la expansión de las representaciones en el exterior, las misiones comerciales y la carrera del Servicio Exterior. Por su parte, el Ministerio de Salud incrementó el personal en 1.042 cargos, en especial desde el año 2008 y la Jefatura de Gabinete de Ministros se amplió en 750 cargos, explicados por la presencia de nuevas secretarías de Estado bajo sus órbitas, como Medio Ambiente, así como por otros entes y/o agencias como la Autoridad de Cuenca Matanza-Riachuelo (ACUMAR) y la Autoridad Federal de Servicios de Comunicación Audiovisual- (AFSCA).

En cambio la Presidencia de la Nación redujo su personal en 939 cargos (por el traslado de dependencias hacia otras áreas), y en 2008 la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva motivó el traspaso a él de 67 agentes del Ministerio de Educación. Similar situación se aprecia en el Ministerio de Economía, a partir de la creación de los ministerios de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (en 2004) y de la Producción (en 2008), e Industria (en 2009, a partir de la disolución del Ministerio de la Producción) aunque en los años 2011 y 2012 se registra un leve incremento.

En los nuevos ministerios, es importante el conjunto de unidades absorbidas por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que abarca las áreas de Obras Públicas, Energía y Combustibles; Transportes;<sup>9</sup> Vivienda e Infraestructura, entre otras, hasta entonces pertenecientes al Ministerio de Economía. En 2004, un año después de su creación, poseía 2.444 agentes, registrándose una leve disminución –en 91 cargos– desde el año 2009 hasta el año 2012. A su vez, en la cantidad de personal es significativa la participación de los organismos reguladores que tuvieron un incremento de 1.586 cargos.

Por su parte, la categoría *Otros Organismos del P.E.N.* registró una suba de 26.457 cargos. En este conjunto, el rubro Organismos Científicos se cuenta entre las áreas de mayor crecimiento en sus planteles, con 7.661 nuevos cargos en 2012, siendo relevante el impacto a nivel del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CO-

NICET). En efecto, en esta agencia se produce desde 2004 la duplicación del personal bajo su órbita, con un aumento del 60% del plantel en la carrera de investigadores y una cuadruplicación en la cantidad de becarios (CONICET, 2013).<sup>10</sup> Por su parte, en los denominados “*Otros Organismos*” (fundamentalmente la AFIP y el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (INSSJP), la expansión también es significativa, con 6.726 cargos, así como en los organismos de seguridad social (sobre todo, ANSES) y, en menor medida, puede apreciarse el incremento del personal en los Organismos Asistenciales (1.758 casos).

En resumen, en estos nueve años la organización del P.E.N. atravesó importantes transformaciones pero en líneas generales *la creación de nuevos ministerios no trajo aparejada una sobre-expansión de las dotaciones de agentes públicos, sino más bien el traslado funcional del personal de algunos ministerios hacia las nuevas dependencias, o bien la elevación a un rango superior de un conjunto de Secretarías* (como Derechos Humanos, Agricultura, Ganadería y Pesca; Turismo, Seguridad y Transporte), como resultado de la importancia otorgada en la agenda gubernamental a las políticas públicas que ejecutan. De este modo, *si bien existen más ministerios que a principios de la década, ello no implicó un incremento significativo de personal. En cambio, las subas más preponderantes se originan principalmente en el aumento del personal de las fuerzas de seguridad interior y en los organismos descentralizados, como los de carácter científico-técnico y de seguridad social.*

### **2.3.1. El Poder Ejecutivo y su personal según función**

En la mayor proporción de personal del Poder Ejecutivo Nacional,<sup>11</sup> puede observarse que la mayor parte (62 %) corresponde a funciones de defensa militar y de seguridad interior (62%). Ambas áreas sumaban a fines del periodo considerado 188.470 cargos y experimentan un aumento de 33.190 respecto del año inicial. En particular, la función de Seguridad Interior (integrada por la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional, Prefectura Naval, Policía de Seguridad Aeroportuaria y Servicio Penitenciario Federal) se expandió en 28.992 cargos, mientras la de Defensa Militar (que comprende al Ejército, la Armada Argentina y la Fuerza Aérea) lo hizo en 4.198, con una disminución en 2012. A diferencia de la década de 1990, las fuerzas de seguridad interior superan en cantidad de dotaciones a las funciones militares, con un 36,1% de aumento respecto de año 2003, frente a 5,6% del personal militar (cuadro 5).<sup>12</sup>

**Cuadro 5**  
**Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional por función**  
**Años 2003-2012**

Función	Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional										%
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	009	2010	2011	2012	
Total2	35.409	238.810	253.072	256.723	260.249	267.384	278.444	285.633	293.717	305.536	100
Personal Administrativo	68.150	68.258	69.452	70.028	71.714	74.672	82.249	88.150	92.006	98.000	32,1
Personal Asistencial	2.6032	.600	2.6002	.721	2.7012	.676	2.9413	.071	3.2594	.236	1,4
Personal Docente	7306	80	6619	55	8329	63	1.0291	.744	1.7442	.198	0,7
Personal Científico	8.6468	.791	9.3589	.365	9.8481	0.4381	1.0781	1.0781	1.7781	2.6324	,1
Personal Militar de las Fuerzas Armadas7	4.9837	7.6847	9.6248	0.2668	0.3988	0.2498	0,2638	0.2338	0.2337	9.1812	5,9
Personal de Seguridad8	0.2978	0.7979	1.3779	3.3889	4.7569	8.386	100.884	101.357	104.697	109.289	35,8

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12

Hasta 2008 el personal destinado a la función administrativa se ubicó en tercer lugar; pasó a ocupar el segundo lugar en 2009, entre otras razones por la incorporación del personal contratado a la planta permanente y /o transitoria de los distintos organismos y la consiguiente ampliación de cargos. En todo el período se observa un crecimiento de 29.850 cargos (un aumento del 43,8 %). Cabe señalar que esta función administrativa comprende a gran parte del plantel profesional, técnico y especializado del personal civil de la administración central y de los organismos descentralizados. Seguido de la función administrativa, encontramos al personal dedicado a las funciones científicas y tecnológicas, que representa el 4 % del total del personal del PEN. Aunque su crecimiento es constante, a partir del año 2008 la expansión cobra mayor relevancia, por la creación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y el mencionado fortalecimiento del CONICET. Así, en los 9 años considerados, el incremento fue de 3.986 cargos, un 46,10 % respecto de 2003.

Menores valores alcanzan el personal destinado a la función asistencial –en contraste con el incremento de las partidas presupuestarias asignadas a las políticas sociales y con la relevancia institucional adquirida por los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en los procesos de inclusión social impulsados desde 2003– y a la función docente (Cuadro 5).<sup>13</sup>

### **El personal del Poder Ejecutivo según sector y sexo**

El personal que revista en el ámbito del PEN muestra un alto porcentaje de masculinidad: 8 de cada 10 empleados son varones, y esto puede ser considerado un rasgo distintivo del sector. Este porcentual crece en la Administración Central, donde alcanzaba el 83 % a principios del periodo, pero con una leve disminución hacia el final de la década, pero que disminuye a tan sólo el 78,6 % a fines del periodo. El peso de los agentes destinados a los organismos de seguridad interior y a las Fuerzas Armadas, así como el del personal civil de apoyo que concurre en ambos planteles explica la alta tasa de masculinidad. No obstante se observa un aumento en el empleo femenino desde 2009,

cuando tanto fuerzas de seguridad como de defensa comenzaron a reclutar a mujeres para el ejercicio de las actividades de su competencia (Cuadro 6).

La relación hombre/mujer baja a un promedio de seis hombres cada cuatro mujeres, en los Organismos Descentralizados la tasa de masculinidad baja a una proporción de 6 hombres para cada 4 mujeres en promedio. En cambio hay mayoría de mujeres (6/10) en las Instituciones de Seguridad Social (ANSES y Cajas de Retiros militares y de la Policía Federal), encontrándose una posible explicación en el carácter de las tareas que realizan la mayoría de los agentes, dedicados a la atención al público (Cuadro 6).

**Cuadro 6**  
Recursos humanos del Poder Ejecutivo Nacional por Sexo y Sector  
Años 2003-2012

Sector	Recursos Humanos del Poder Ejecutivo Nacional																				
	2003		2004		2005		2006		2007		2008		2009		2010		2011		2012		
	%																				
	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	M	F	
<b>Total</b>	<b>78,2</b>	<b>21,8</b>	<b>79,4</b>	<b>20,6</b>	<b>79,5</b>	<b>20,5</b>	<b>79,4</b>	<b>20,6</b>	<b>78,4</b>	<b>21,6</b>	<b>77,7</b>	<b>22,3</b>	<b>76,8</b>	<b>23,2</b>	<b>76,2</b>	<b>23,8</b>	<b>74,9</b>	<b>25,1</b>	<b>73,8</b>	<b>26,2</b>	
Administración Central	82,5	17,5	83,1	16,9	83,1	16,9	82,9	17,1	82,3	17,7	81,8	18,2	81,5	18,5	81,0	19,0	79,4	20,6	78,6	21,4	
Organismos Descentralizados	61,7	38,3	62,2	37,8	61,8	38,2	61,2	38,8	59,7	40,3	58,8	41,2	58,0	42,0	58,0	42,0	58,6	41,4	58,0	42,0	
Instituciones de Seguridad Social	41	59	38,7	61,3	38,7	61,3	38,6	61,4	38,8	61,2	38,6	61,4	41,4	58,6	41,9	58,1	42,0	58,0	42,0	58,0	

**Nota:** estimación en base a los datos de ocupación del Sistema Integrado de Recursos Humanos, (SIRHU)

**Fuente:** Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Dirección Nacional de Ocupación y Salarios del Sector Público.

### 2.3. El personal del Poder Legislativo Nacional

Se indicó más arriba que el personal del Poder Legislativo permaneció relativamente estable durante todo el periodo, a diferencia del Poder Judicial y del P.E.N. Entre 2003 y 2012 agregó un total de 2.372 cargos, con significativa preponderancia de la Cámara de Diputados, con un 41,5 % de participación y un aumento de 235 cargos desde el año inicial. En el Senado de la Nación el incremento fue de 887 cargos –un 33,4 % respecto del año base (Cuadro 7)-.<sup>14</sup>

**Cuadro 7**  
Recursos humanos del Poder Legislativo Nacional por tipo de función  
Años 2003-2012

Función	Recursos humanos del Poder Legislativo Nacional											%
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012		
<b>Total</b>	<b>10.040</b>	<b>10.022</b>	<b>10.243</b>	<b>10.550</b>	<b>10.661</b>	<b>10.850</b>	<b>10.985</b>	<b>11.548</b>	<b>11.731</b>	<b>12.412</b>	<b>100</b>	
Cámara de Senadores	2.652	2.652	2.864	2.864	2.915	3.004	3.004	3.233	3.287	3.539	28,5	
Cámara de Diputados	4.914	4.914	4.923	4.923	4.923	4.923	4.923	5.060	5.060	5.149	41,5	
Biblioteca del Congreso de la Nación	958	958	958	1.084	1.084	1.084	1.130	1.130	1.130	1.228	9,9	
Imprenta del Congreso de la Nación	502	484	484	502	502	502	502	502	502	555	4,5	
Otros Organismos (1)	1.014	1.014	1.014	1.237	1.237	1.337	1.426	1.623	1.752	1.941	15,6	

(1) Incluye Asistencia social al personal del Congreso, Defensoría del Pueblo de la Nación, Auditoría General de la Nación y Procuración Penitenciaria

**Fuente:** elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12

## 2.4. El personal del Poder Judicial de la Nación

De igual modo que el personal de Seguridad Interior, los recursos humanos del fuero Judicial presentan un desarrollo significativo asociado –en gran medida– con el fortalecimiento institucional del proceso de “memoria, verdad y justicia” destinado a juzgar los crímenes de lesa humanidad vinculados al terrorismo de Estado. Respecto del año 2003, se advierte un incremento de 8.870 cargos (50,56%), con mayor gravitación de los agentes del Ministerio Público (órgano extra-poder que garantiza la asistencia jurídica de todo ciudadano que pueda verse involucrado en un proceso penal, así como la representación y defensa de menores e incapaces y la curatela de menores abandonados o huérfanos), cuyo crecimiento –para el mismo período– es de 3.221 cargos, cifra que duplica la cantidad de agentes si se compara con el año 2003 (Cuadro 8).

**Cuadro 8**  
Recursos humanos del Poder Judicial de la Nación por Institución  
Años 2003-2012

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Total	20.772	20.835	21.155	22.886	24.494	25.713	26.338	28.636	29.153	29.642
Poder Judicial de la Nación	17.543	17.542	17.734	18.813	20.003	20.575	20.797	22.855	23.075	23.192
Ministerio Público	3.229	3.293	3.421	4.073	4.491	5.138	5.541	5.781	6.078	6.450

Fuente: elaboración propia basada en Anuarios Estadísticos INDEC 2007/08/09/12.

## Conclusiones

Desde la década de 1990 la reducción del tamaño del empleo público ha formado parte de la mayoría de las agendas políticas de los gobiernos embarcados en procesos de reforma del Estado y de la Administración Pública, sin tomar en cuenta que –como reconoce la CEPAL (2011)– la ampliación de la cobertura del sistema educativo, el incremento de la densidad y el acceso a las infraestructuras, así como el impulso a la inversión en desarrollo productivo e innovación constituyen vectores centrales en el proceso de transformación estatal que– como condición necesaria pero no suficiente– requerirá de un mayor alcance cuantitativo (y cualitativo) de los agentes públicos. En el caso argentino, a la destrucción de los elencos técnicos–profesionales durante la dictadura cívico-militar iniciada en 1976 (Sidicaro, 2005), le siguieron, por impulso de las reformas neoliberales sucesivas políticas de ajuste del personal, como los reiterados retiros voluntarios, las jubilaciones anticipadas, los despidos compulsivos, las tercerizaciones de servicios, sumado a la caída del personal a través del cierre de organismos, las privatizaciones y las transferencias a provincias y municipios. Bajo este derrotero, también cobró forma la disminución del empleo permanente, el envejecimiento de las plantas estables (con la pérdida del “saber acumulado”), la “naturalización” del contrato por tiempo determinado y la asimilación del sector público a las características del

empleo privado, en materias tales como la seguridad social, obras sociales, asignaciones familiares, etc. (Zeller y Rivkin, 2001).

A partir del año 2003 se observa un cambio de tendencia en la política para el personal dependiente del Estado Nacional, que acompaña las transformaciones operadas en la distribución del gasto público nacional. En este sentido, la política de desendeudamiento y la ausencia de desequilibrios presupuestarios permitieron la utilización de herramientas de política fiscal para que la asignación del gasto público se oriente conforme a las prioridades sostenidas en materia de seguridad social, educación, ciencia y tecnología, inversión en infraestructura económica y social y seguridad interior, áreas éstas en las que el empleo público demostró su mayor expansión.

Como se ha señalado en el cuerpo del trabajo, el total del personal estatal nacional para el año 2012 es de 687.369 agentes; dicha cantidad supone un incremento total del 30,5 % en el transcurso de los 9 años contemplados. En el marco global, el personal de la Administración Nacional constituye, también para ese año, la mitad de los agentes del Estado Nacional y sus remuneraciones insumen –aproximadamente– entre un 10% y 11 % del total del gasto público de la Administración Nacional. Dicho gasto público pasó de representar el 15,1% del PBI en el año 2003 al 27,1% en el año 2012, destacándose la prioridad otorgada al gasto social (15,6% del PBI) (Ministerio de Economía, 2012), en un contexto de solvencia fiscal basada en un resultado primario superavitario y de sustentabilidad a mediano plazo, que permitió darle continuidad al proceso de crecimiento económico con equidad.

En este escenario, también destaca el incremento del personal universitario, el de mayor expansión en términos absolutos, cuya representación alcanza casi la tercera parte del total de agentes públicos (34,7 %), con un crecimiento de 75.621 cargos, seguido por los agentes de la Administración Nacional y de las Empresas y Sociedades del Estado. En este último sector los agentes llegan a quintuplicarse, producto de las re-estatizaciones de empresas de servicios públicos (como Agua y Saneamientos Argentinos [AYSA]) Correo Oficial de la República Argentina, Ferrocarriles Gral. Belgrano, etc.) así como por la creación de nuevas empresas como Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT) Energía Argentina (ENARSA), y el impulso otorgado a otras como Nucleoeléctrica Argentina (NASA), Talleres Navales Dársena Norte S.A. (TANDANOR), etc.

En el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, las jurisdicciones de la Administración Central con mayor expansión en sus planteles son los Ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en tanto que, en el caso de las nuevas dependencias, el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios congrega un alto porcentaje de agentes, en detrimento de la caída de personal producida en el

Ministerio de Economía. En tanto, en la Administración Descentralizada, junto con los Organismos de Seguridad Social, el complejo de Organismos Científicos se cuenta entre las áreas de mayor crecimiento en sus planteles, como el caso del CONICET, el SENASA, el INTA, la CONEA y la CONAE. A este respecto, el dinamismo otorgado a estas agencias acompaña las prioridades establecidas por la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, en la medida en que dispone la ampliación del nivel de gasto en términos del PIB, fijando el 6% como meta exclusiva para el gasto en educación, agregándose a ese valor las asignaciones correspondientes a ciencia y tecnología.

Pese a que las transformaciones hasta aquí reseñadas modifican de manera significativa las tendencias instauradas a partir de los años noventa, todavía se constata que la mayor parte de los recursos humanos del PEN (el 62%) están destinados a las funciones de defensa militar y seguridad interior. Como diferencia frente a las décadas anteriores, puede señalarse que –por primera vez– las fuerzas de seguridad interior superan en cantidad de dotaciones a las funciones militares. No obstante, cabe destacar que en 2009 el personal asignado a la función administrativa se ubicó, por primera vez en dos décadas previas, en segundo lugar, a propósito de un incremento de los recursos humanos mayor al 20%, seguido en importancia por la ampliación de los agentes en las funciones científicas y tecnológicas y, en menor medida, en la función asistencial.

Otro aspecto de la ampliación del personal estatal, desde el año 2003, desmiente las críticas sobre las prácticas clientelísticas gubernamentales sobre el empleo público, al observar que su aumento se registra –principalmente– en el personal universitario, el personal científico-técnico y el de seguridad interior y judicial. El posible impacto de este tipo de planteles burocráticos en la sociedad civil es evaluable en el mediano y largo plazo, lo cual excede a un periodo de gobierno, y supone asimismo una mayor especialización profesional y técnica de la burocracia pública nacional en las distintas áreas gubernamentales y, por lo tanto, una mayor rearticulación entre el Estado y la sociedad civil. Este criterio se complementa con el escaso crecimiento de los agentes que cumplen funciones asistenciales, pese a la importancia de las políticas sociales bajo el período estudiado. Otro factor que explica la suba del empleo estatal nacional se origina en la demanda social por la seguridad interior y judicial y por la gravedad de sus problemáticas, como las políticas de derechos humanos, el servicio penitenciario, la designación de Jueces y del personal del Ministerio Público (Fiscales y Defensores Públicos) y de su personal auxiliar.

<sup>1</sup> En este universo se cuentan un conglomerado de empresas públicas de amplia diversidad, en lo que concierne a su carácter jurídico, la participación accionaria del Estado, el tipo de actividad, etc. Así, Radio y Televisión Argentina, Lotería Nacional, Télam, Administración General de Puertos, Educ.Ar, y la Administración de Infraestructura Ferroviaria se cuentan entre las denominadas Sociedades del Estado (SE), en tanto que Agua y Saneamientos Argentinos (AYSA) Correo Oficial de la República Argentina, Empresa Argentina de Soluciones Satelitales (AR-SAT) Energía Argentina (ENARSA), Fábrica Argentina de Aviones “Brig. San Martín” (FADEA), Ferrocarriles Gral. Belgrano, Intercargo Nucleoeléctrica Argentina (NASA),- Talleres Navales Dársena Norte S.A. (TANDANOR), Aerolíneas Argentinas, entre otras, se registran como Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria. Un núcleo menor, lo conforman las empresas en liquidación (7 empresas), además de las firmas donde el Estado posee una participación accionaria minoritaria (por ejemplo, YPF S.A y FERROSUR S.A)

<sup>2</sup> Además de estas restricciones en el Estado nacional, cabe destacar que para el estudio integral del Sector Público deben considerarse los planteles de personal que revisten en los niveles provinciales y municipales, dado que, en la actualidad, dichas jurisdicciones tienen a su cargo la mayor parte del empleo estatal (alrededor de 2.500.000 cargos), distribuidos principalmente en los sectores de educación, seguridad interior, justicia y salud pública. No obstante, si bien el universo del personal estatal bajo estudio representa un porcentaje minoritario, es ilustrativo de los cambios y continuidades en las funciones y competencias estadales desplegadas a partir del 2003.

<sup>3</sup> Fuente: elaboración propia con base en Anuarios Estadísticos INDEC.

<sup>4</sup> Dicho volumen representa los cargos presupuestados para el Poder Ejecutivo Nacional (central y descentralizado). No incluye personal docente y no docente universitario.

<sup>5</sup> Dicha cifra incluye los \$ 11.093.600.000 de los servicios de la deuda pública y los \$ 2.743.043.068 de las obligaciones a cargo del Tesoro.

<sup>6</sup> El Personal de ANSeS, DGI, ADUANAS, constituyen ejemplos de agentes estatales regidos durante esa época por el Convenio Colectivo de Trabajo del Sector Privado (14.250).

<sup>7</sup> Por lo tanto, su exclusión o inclusión en el análisis de los recursos humanos del Estado modifica cualitativamente el abordaje del estudio, ya que si restamos del total del personal del Sector Público Nacional a los agentes de las universidades nacionales, la cifra se reduce a la suma de 448.533 cargos.

<sup>8</sup> Sin embargo, como se ha planteado en la introducción de este trabajo, en la Administración Nacional todavía persiste una importante cantidad de personal contratado bajo diversas figuras. La Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) contabiliza para el segundo semestre del año 2012- 54.472 “Contratos bajo dependencia laboral a término fijo”, 3.839 “Contratos bajo locación de servicios personales”, 1329 “Contratos bajo locación de Obra” y 7628 contratos consignados bajo “otras modalidades” (ONEP,2012)

<sup>9</sup> Posteriormente, en junio de 2012, dicha cartera pasó a funcionar con rango de Ministerio, junto a la cartera de Interior, adjudicándole prioridad gubernamental a la resolución de un conjunto de situaciones críticas experimentadas en el sector ferroviario y en el ámbito de la seguridad vial.

<sup>10</sup> Dichos parámetros suponen, para el año 2012, una cifra aproximada del orden de los 7000 investigadores y de 9000 becarios (Conicet, 2013).

<sup>11</sup> Esta clasificación del INDEC no incorpora al personal de las empresas públicas ni a los agentes de la función recaudadora pertenecientes a la AFIP (DGI y Aduana), excluidos del presupuesto nacional a partir del año 2002.

<sup>12</sup> Cabe consignar que estas cifras refieren sólo a los efectivos militares y de seguridad interior, sin que se contemple los agentes que cumplen otras tareas que también dependen de los Ministerios de Defensa y de Seguridad Interior.

<sup>13</sup> Debe tomarse en cuenta que en esta clasificación “docente” está excluido el personal universitario. Como ya fuera señalado, por pertenecer a organismos Autónomos no dependen directamente del Poder Ejecutivo.

<sup>14</sup> El 15,6 % restante del personal corresponde a los organismos extra- poder (Defensoría del Pueblo de la Nación y Auditoría General de la Nación), unidades que, en el periodo considerado, prácticamente duplican sus cargos. Entre Los organismos de apoyo, se destaca la Biblioteca del Congreso Nacional, que eleva su plantel en 270 personas en el transcurso de los 9 años. En este rango, los agentes de la Biblioteca - una de las más importantes del Estado Nacional, que cumple la doble función de apoyo a la labor legislativa y la de atención al público general- representan el 10 % del personal del Congreso. Por su parte, la imprenta del Congreso, a cargo de la impresión de todos los materiales de los órganos legislativos y extra poder, muestra un estancamiento relativo en su dotación.)

## Referencias bibliográficas

**Centro de Investigación y Formación de la República Argentina (CIFRA/CTA)** (2013) *Informe de Coyuntura* N°12, Abril, Buenos Aires.

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)** (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, Naciones Unidas, Santiago de Chile.

**Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)** (2013) *CONICET, 30 años de democracia*. Disponible en <http://www.conicet.gov.ar/conicet-30-anos-de-democracia>

**López, Andrea y Zeller, Norberto** (2014) *El Perfil del Empleo Público en el Estado Nacional (2003 a 2012): Principales Transformaciones*, INAP, Buenos Aires, Mimeo.

**López, Andrea y Zeller, Norberto** (2012) “El gasto público como herramienta política: continuidades y rupturas en las políticas estatales bajo la etapa kirchnerista (2003-2010)”, en <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/investigacion/paginas/documentos.html>

**Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**, (Años 2003 a 2012) Informes de Presupuesto), Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/presupresumen>

**Ministerio de Economía y Finanzas Públicas**, *Boletín fiscal* (Años 2007 a 2012), Secretaría de Hacienda, Oficina Nacional de Presupuesto, Buenos Aires. Disponible en <http://www.mecon.gov.ar/onp/html/boletin/>

**Sidicaro, Ricardo** (2005) *La crisis del Estado y los actores políticos y socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*. Buenos Aires: EUDEBA, Buenos Aires.

**Zeller, Norberto y Rivkin, Ana** (2003) *El empleo en la Administración Pública Nacional: estudio de la distribución de cargos y de las características de sus remuneraciones*. INAP; Serie I, Documento N° 69, Buenos Aires.

### **Fuentes**

INDEC, Anuario Estadístico de la República Argentina, Años 2007, 2008 y 2009, 2011 y 2012, Buenos Aires.

Oficina Nacional de Empleo Público (ONEP) (2012), “*Sistema de información para el control del registro y actualización de los cargos y contratos desempeñados por personas con discapacidad certificada*”, Subsecretaría de Gestión y Empleo Público, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.



# Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar.

*Monitoring and Evaluation of Public Policies in Latin America: Bridging the Gaps.*

**María Angélica Pignatta**  
Universidad Nacional de Rosario  
(UNR)  
Facultad Latinoamericana de Ciencias  
Sociales (FLACSO) Argentina.  
angelica.pignatta@gmail.com

## Resumen

La convicción sobre la importancia de monitorear y evaluar las políticas públicas se ha instalado paulatinamente en la región latinoamericana; sin embargo, aún debe enfrentar importantes retos tanto en el campo conceptual y en las perspectivas predominantes como en la práctica de la gestión pública. En este escenario, el trabajo se centra en profundizar sobre la dupla monitoreo y evaluación, primero, para clarificar las distinciones y relaciones entre ambos. Segundo, se abordan ciertos desafíos para la gestión pública: acortar las brechas de capacidades institucionales para fomentar su práctica desde la incorporación del enfoque de derechos y modificar las perspectivas que priman en la administración pública priorizando el aprendizaje de forma que favorezcan la utilización de los hallazgos y recomendaciones.

**Palabras clave:** monitoreo y evaluación, políticas públicas, capacidades institucionales, brechas de capacidad, América Latina

## Abstract

*The belief in the importance of monitoring and evaluation of public policy has gradually established in Latin America; however, it still faces major challenges not only in the conceptual field and the predominant perspectives,*

**Fecha de recepción:**  
4.11.14

**Fecha de aceptación:**  
12.2.15

*but also, in public management practice. In this scenario, the paper focuses on monitoring and evaluation (M&E). First, to clarify the distinctions and relationships between them and, second, to address certain challenges in public management: on the one hand, bridging institutional capacities gaps to promote their practice from a right-based approach and, on the other hand, changing prevailing perspectives in public management/government by prioritizing learning to promote the use of findings and recommendations.*

**Key Words:** *monitoring and evaluation - public policy-state capabilities – capability gaps- Latin America*

## **Introducción**

La preocupación por contar con sistemas destinados a monitorear y evaluar la gestión de políticas sociales está presente desde hace más de dos décadas; sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos sigue siendo una meta por alcanzar (Cecchini y Martínez 2011). Aún se identifican amplias brechas en los niveles de institucionalización del monitoreo y la evaluación entre los diversos países latinoamericanos y en sus distintos niveles de gobierno. Los desafíos para la región se centran tanto en institucionalizar su práctica para el perfeccionamiento de la calidad y para la gestión de políticas como en modificar las perspectivas de la evaluación y el monitoreo que priman en la administración pública, priorizando el aprendizaje de forma que favorezcan la utilización de los hallazgos y recomendaciones.

En este marco, se entiende a las políticas públicas como un proceso, “como secuencia de hechos y decisiones que implican un cierto avance o modificación de la realidad” (Subirats 1989:41). El foco se coloca en entender a la política pública como una hipótesis, susceptible de error, sobre todo al considerar que los problemas públicos son escabrosos, pluridimensionales y cambiantes y que en su atención concurren un gran número de actores (Aguilar Villanueva 1992). En este sentido, cobra relevancia colocar el énfasis en la identificación de aspectos de mejora de las políticas públicas y en la necesidad de someterlas a una examinación permanente para valorar en qué medida su desempeño y sus resultados implican una transformación positiva de la realidad.

En el presente trabajo se pretende profundizar sobre la dupla monitoreo y evaluación (MyE) – también denominada seguimiento y evaluación (SyE) – haciendo énfasis en tres ejes de análisis.<sup>1</sup> Primero, cuáles son las distinciones conceptuales entre ambos com-

ponentes de esta dupla y las relaciones que pueden establecerse entre ellos. Segundo, se abordan ciertos desafíos de los sistemas de monitoreo y evaluación de la región, y su vinculación con los marcos y perspectivas subyacentes, para convertirse en una clave que se oriente al mejoramiento de las políticas públicas. Finalmente, se argumenta la necesidad de modificar las visiones predominantes en torno al monitoreo/seguimiento y evaluación en América Latina para revalorizar la función de aprendizaje.

### **1. Monitoreo, Seguimiento y Evaluación: una aproximación conceptual a las distinciones y vinculaciones**

Resulta relevante considerar cuáles son las distinciones que habitualmente se han realizado entre monitoreo, seguimiento y evaluación, qué perspectivas predominantes subyacen bajo estas distinciones y de qué manera influyen en las conexiones y desconexiones entre la dupla MyE.

Una amplia bibliografía se ha ocupado de conceptualizar las nociones de monitoreo, seguimiento y evaluación. Sin embargo, no resulta extraño que estos términos continúen siendo utilizados, tanto en el campo académico como en el de la gestión pública, ya de manera indistinta o, al contrario, poniendo énfasis en sus aspectos distintivos más que en sus vinculaciones o relaciones. Se propone en este trabajo delinear un marco conceptual acorde a un punto medio que pueda diferenciar aspectos claves y a la vez reconocer sus conexiones. De esta manera, cabe plantear como interrogantes: ¿Cuáles son los elementos distintivos que caracterizan a cada uno de los componentes de la dupla? ¿Qué aspectos distintivos pueden ser objeto de debate? ¿Cómo se configura la relación entre ambos componentes?

Una de las definiciones más difundidas entre los autores de la región ha sido la acuñada en el glosario de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD).<sup>2</sup> Esta define el seguimiento o *monitoring* como una función continua que utiliza la *recopilación sistemática* de los datos aportados por los indicadores predefinidos para proporcionar información al conjunto de actores interesados acerca de la utilización de los fondos asignados, de avance y del logro de los objetivos (OECD; 2002). Por otra parte, conceptualiza a la evaluación como la “apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia, el impacto y la sostenibilidad para el desarrollo” (OECD; 2002: 21 - 22).

En esta conceptualización se pueden observar dos aspectos significativos. Por un lado, el concepto de seguimiento es considerado como sinónimo a la noción inglesa de *monitoring*. En Latinoamérica el término “seguimiento” ha sido adoptado como una categoría más próxima en tanto “monitoreo” es considerado un anglicismo, aunque esto se basa

en el desconocimiento de su origen latino y en limitarlo al significado anglosajón de origen del término. Si bien la noción monitoreo no aparece a priori como tal en el diccionario de la lengua de la Real Academia Española (2012), se encuentra en cambio el término “monitor/a”<sup>3</sup> que reconoce significados tanto de origen anglosajón asociados a la idea de control, como de origen latín que incluye además otros sentidos, como la persona que guía el *aprendizaje* y diversas acepciones que pueden vincularse al uso de la información documentada para la toma de decisiones o para la rendición de cuentas, al acompañamiento y al recordatorio durante la propia marcha de la acción.<sup>4</sup>

El segundo aspecto que se desprende de la definición de la OECD hace referencia a las distinciones planteadas entre la dupla monitoreo/seguimiento y evaluación. En primer lugar, el monitoreo o seguimiento se destaca como una función *continua*, lo que puede considerarse como un aspecto distintivo destacado por diversos autores que lo han caracterizado como un proceso más regular, continuo, recurrente y/o permanente (Guzmán 2007; Cunill y Ospina 2007; PNUD 2009; Di Virgilio y Solano 2013; Pallavecini 2014). En contraste, se plantea que la evaluación se realiza en períodos o momentos establecidos y es de carácter puntual sobre una intervención (Cunill y Ospina 2007; Di Virgilio y Solano 2013; Pallavecini 2014). En relación a esto, se establece que mientras el monitoreo o seguimiento se realiza paralelamente a la implementación o ejecución de los planes (Pallavecini 2014); la evaluación puede realizarse sobre un programa en curso o concluido y, en este marco, los tipos de evaluación pueden diferenciarse de acuerdo al momento en que ésta se realiza. La evaluación *ex-ante* (de pre-decisión, de factibilidad o de pertinencia) hace referencia a aquella que se realiza antes de iniciar un programa o proyecto para tomar una decisión relativa a si debe implementarse o no. Este tipo de evaluación hace foco en la *formulación* al establecer la pertinencia, coherencia interna, factibilidad y viabilidad de las acciones planteadas en el documento de formulación del proyecto (Niremberg, Brawerman y Ruiz 2003). Segundo, la evaluación *ex-post* – que puede incluir de fin, de proyecto, a posteriori, terminal, de resultados, de impacto – es la que se realiza una vez concluida la ejecución del proyecto y pone énfasis en los resultados obtenidos para valorar en qué medida se alcanzaron los objetivos previstos y cuáles han sido los efectos buscados y no buscados, atribuibles al proyecto (Niremberg et al 2003). Finalmente, la evaluación concomitante –o de progreso, proceso, gestión, concurrente, intermedia– es aquella que se realiza durante la implementación de la política y se orienta a evaluar en qué medida ésta se va cumpliendo de acuerdo con la propuesta inicial. Así coloca el foco en los procesos, en el modo en que se desarrollan las actividades previstas (Niremberg et al 2003) y busca proporcionar elementos para la toma de decisiones que permiten reforzar o reorientar diversos aspectos para alcanzar resultados favorables.

Algunos autores ligan la evaluación concomitante y el monitoreo o seguimiento. Karen Mokate (2003) utiliza como sinónimos, por un lado, el monitoreo y la evaluación de

procesos y, por el otro, la evaluación propiamente dicha y la evaluación de objetivos. Si bien esta distinción puede llevar a la confusión de considerar que el monitoreo o seguimiento no incluye o aborda cuestiones relativas a los objetivos, la autora referida destaca la complementariedad de ambos componentes en un proceso integrado y continuo. En un sentido similar, Vinocur y Ruiz (2013) proponen la inexistencia de una diferenciación entre la evaluación de procesos y el monitoreo, ya que éste último constituye una típica actividad de evaluación interna. Más allá de las divergencias que pueden establecerse entre evaluación de procesos y monitoreo o seguimiento, es posible afirmar que una especificidad del monitoreo y/o seguimiento es que se realiza durante la implementación de una política.

Otro aspecto que habitualmente es señalado como diferencia central entre el monitoreo/seguimiento y la evaluación refiere a que el primero se asocia a una aplicación predominantemente interna propia de las organizaciones, mientras que la evaluación puede ser clasificada en diversos tipos de acuerdo a quien realiza la misma (externa, mixta, interna, participativa o autoevaluación). Por otro lado, se identifica en diversas conceptualizaciones que la noción de evaluación es caracterizada como una apreciación “objetiva” y de forma independiente asociada generalmente al tipo de evaluación externa. Según el PNUD, el aspecto distintivo clave entre el seguimiento y la evaluación refiere a dos aspectos. Por un lado, las evaluaciones son *más rigurosas* en sus procedimientos, diseño y metodología y generalmente implican un análisis más amplio (PNUD 2007). De acuerdo con esto, se ha planteado que el seguimiento no explica las causas de lo que se documenta, ni ofrece la oportunidad de aprender la complejidad de los procesos (Cunill y Ospina 2007). Por otro lado, se plantea que las evaluaciones - a diferencia del seguimiento - son realizadas de forma independiente para proporcionar una valoración objetiva.

En este punto cabe considerar algunos interrogantes que derivan de esta distinción y abren el debate: ¿Es la mirada externa más adecuada que la interna? ¿En qué medida puede garantizarse y es deseable la neutralidad? Algunos autores sostienen que la mirada externa de la evaluación le otorga mayor legitimidad a las conclusiones en tanto permite una valoración objetiva y desprovista de intereses internos. En esta línea, se ha planteado que el tipo de evaluación óptima es la externa ya que es objetiva: “los actores que la realizan no tienen un interés interno, son neutrales y, por lo tanto, sus resultados son transparentes y lo más cercanos a la realidad” (Romero Jiménez, 2013:37). Desde esta perspectiva, el monitoreo o seguimiento tiende a ser devaluado como una actividad potencialmente “contaminada” por las visiones internas.

En el presente trabajo se argumenta que aunque la mirada externa, en ocasiones, puede aportar un valor adicional, es discutible tanto su asociación directa a un carácter independiente como así también su pretensión de neutralidad y, por sobre todo, que sea

siempre la forma más adecuada de introducir mejoras. Una advertencia interesante refiere a considerar que las evaluaciones independientes no son equivalentes a las evaluaciones externas (ni las evaluaciones internas y evaluaciones no independientes) ya que la independencia de las evaluaciones no depende de que sean externas y, por otra parte, las evaluaciones internas pueden ser independientes (Feinstein 2010). A la vez, se considera que aun cuando se reconoce que la mirada desde afuera de la escena permite aportar otras perspectivas, esto no quiere decir que el evaluador tenga una visión neutra sino, al contrario, su posicionamiento puede ser justamente el valor agregado. En este marco, se hace necesario reconocer la subjetividad intrínseca del monitor/evaluador y su “carga ideológica” siendo menester hacerse cargo de la misma y explicitarla para garantizar el rigor científico. Cabe aclarar que la rigurosidad científica de una investigación no se vincula solo con la búsqueda de “racionalidad” sino con la calidad de las decisiones que los investigadores hacen a lo largo de todo el proceso de investigación, que incluye los métodos de recolección de información; la definición del problema, el marco conceptual, la generación de hipótesis, el trabajo de campo y el análisis e interpretación de los resultados (Petersen, 1992). Además, en la práctica, la visión externa puede encontrar dificultades para captar la complejidad de lo social al desconocer la pluralidad de sentidos y de actores que intervienen en una política. Asimismo, es posible encontrar resistencias por parte de los propios implementadores, lo que se vincula estrechamente con las perspectivas subyacentes que asocian la evaluación al control y generan un clima de aversión ante la misma. En este sentido, resulta interesante considerar la importancia de la complementariedad entre las evaluaciones internas (o las autoevaluaciones) y el seguimiento o monitoreo con las evaluaciones externas. Siguiendo a Feinstein (2010), se considera que el desdén por la valoración interna ha afectado negativamente la práctica de la evaluación, ya que no permite contar con información clave para la realización de las evaluaciones; en cambio, una buena práctica que se ha ido imponiendo es la de complementar las autoevaluaciones –podemos agregar y el monitoreo o seguimiento – con evaluaciones externas.

Al priorizar la búsqueda de neutralidad y objetividad, el monitoreo y la evaluación se asocian a un proceso plenamente racional; cuando en realidad éstos están atravesados por decisiones políticas en términos de definición de prioridades sociales, distribución de recursos e incluso de poder. Diversos estudios han coincidido en afirmar que el monitoreo y la evaluación no pueden ser entendidos como rituales neutros o vacíos, sino que el juicio de valor tiene un componente claramente político (DiVirgilio y Solano; 2013). En esta línea, se plantea la evaluación como una cuestión política - no sólo técnica- “que concierne tanto a gobernantes como a gobernados” (Ospina 2000: 21). Otro elemento distintivo que se hace necesario debatir refiere a la consideración de que lo propio de la evaluación - y diferencia esencial con el monitoreo - es que incluye un juicio de valor. Si bien es cierto que la propia definición de evaluación enfatiza la idea de valoración o estimación, plantear esto como una distinción esencial y absoluta en

torno al monitoreo o seguimiento, favorece una concepción restringida del mismo. Al excluir de su órbita la emisión de valoraciones, éste corre el riesgo de quedar desprovisto de un sentido profundo y, en cambio, asociarse a una acción casi automática en la cual el foco se coloca en la cuestión técnica de cumplimiento de ciertos requisitos en términos de metas e indicadores; más que en su utilización en procesos de retroalimentación, la introducción de mejoras, la toma de decisiones, la definición de prioridades y la generación de cambios. De acuerdo con este argumento, el seguimiento o monitoreo es definido también por Cunill y Ospina (2007) como la *valoración* recurrente de avance de una intervención, usando indicadores de desempeño seleccionados *a priori*.

Asimismo, cabe considerar qué tipo de indicadores incluye el monitoreo o seguimiento y cuáles la evaluación.<sup>5</sup> Algunos autores sostienen que el seguimiento se centra principalmente en indicadores de proceso y producto (Guzman 2007). En cambio, desde el enfoque centrado en la gestión basada en resultados (GbR),<sup>6</sup> los sistemas de monitoreo incorporan indicadores no sólo de insumos, actividades y productos sino también de resultados o vinculados a los cambios sociales que la intervención estatal debe producir. En esta línea, según Cunill y Ospina (2007), los indicadores de seguimiento pueden ser cualitativos o cuantitativos, y pueden enfocar el proceso y/o los resultados. Igualmente, la concepción del PNUD sostiene que el seguimiento “no sólo se preocupa por la cuestión de si estamos emprendiendo las acciones que dijimos que haríamos, sino que también pregunta si estamos avanzando para lograr los resultados que dijimos que queríamos alcanzar” (PNUD; 2009: 8).

Finalmente, al analizar las distinciones planteadas por diversos autores cabe preguntarse si hay una diferencia en las funciones o el para qué de cada uno de los elementos de la dupla MyE. De acuerdo al análisis de las distinciones entre ambos conceptos, se puede detectar que el seguimiento o monitoreo enfatiza en generar información que pueda realizar ajustes a lo planificado, proporcionar información de avance y a la vez sobre el logro de los objetivos o los resultados que se propusieron alcanzar (PNUD 2009; OECD 2002). La evaluación se realiza también para establecer en qué medida se están logrando los objetivos estipulados como así también para determinar su pertinencia y encontrar factores explicativos a fin no sólo de documentar patrones, sino también de explicarlos y/o comprenderlos, capturando su complejidad (PNUD 2009; Cunill y Ospina 2007).

Lo que se quiere enfatizar, más allá de estas distinciones, refiere a las relaciones que pueden darse entre ambos componentes. Tal como se describió, las diferencias se vinculan más bien a una cuestión de énfasis en lo que hace uno y lo que hace el otro. En este sentido, la dupla se entiende como un continuo cuyas relaciones tiende a ser de carácter complementario e interdependientes. Se puede reconocer que el monitoreo o seguimiento *encuentra un valor instrumental* para la evaluación en tanto también puede

contribuir a la evaluabilidad de políticas públicas, programas y proyectos. La evaluabilidad hace referencia a la “medida en que puede evaluarse una actividad o programa de manera fiable y creíble” (OECD 2002: 21). La generación de información sistematizada que aporta el monitoreo o seguimiento constituye un insumo para la evaluación. Pero cuando éste no se realiza, la evaluación termina por suplirlo y, de esta manera, sale a cumplir funciones que ya podrían estar adelantadas por el monitoreo. A la vez, el seguimiento es necesario y facilita la evaluación, pero la evaluación además utiliza la recopilación de nuevos datos adicionales y diferentes marcos para el análisis (PNUD 2009). A la inversa, la evaluación también es un insumo para el monitoreo en tanto éste debe darle seguimiento a las recomendaciones producto de la evaluación para buscar que sean incorporadas y puedan repercutir en procesos de mejoras. Los cambios que se generen producto de la evaluación pueden significar modificaciones adicionales en la recolección de datos para el seguimiento (PNUD 2009).

En este sentido, se plantea una relación simbiótica entre ambos elementos que se vislumbra, además, en cómo el desarrollo de uno conlleva al otro y viceversa. Para ilustrar esta relación, cabe considerar los casos de México y Colombia, dos países que se caracterizan por su alto grado de institucionalización del monitoreo y evaluación en relación a los países de la región latinoamericana.<sup>7</sup> Lo relevante que muestran ambos casos para ejemplificar esta relación es que – aún por trayectorias diversas – el fortalecimiento de un componente de la dupla ha llevado al desarrollo del otro y viceversa. Mientras en Colombia, el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) priorizó el seguimiento desde el 2000 y a partir del año 2010 se fortalece el componente de evaluación; en la experiencia de México – principalmente en el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL)– se priorizó la evaluación externa y en la actualidad hay una tendencia con énfasis predominante en el trabajo interno de las áreas. Por otra parte, en algunos países latinoamericanos con un nivel medio de institucionalización de sus sistemas de monitoreo y evaluación se han focalizado los esfuerzos en un solo componente de la dupla: Argentina, Uruguay y Costa Rica en, a pesar de sus denominaciones, los llamados sistemas de seguimiento y evaluación nacional son en rigor sistemas de seguimiento o monitoreo (Feinstein 2012; Zaltman 2006). En el marco de la consolidación de los procesos de institucionalización de los sistemas de estos países, se hace necesario avanzar en la complementariedad con el componente de evaluación a partir de sus relaciones de reforzamiento mutuo y, de esta manera, en el mismo proceso fortalecer el componente de seguimiento o monitoreo.

Ante el argumento presentado, se resiste la tentación de esbozar un cuadro comparativo que sintetice las diferencias planteadas entre monitoreo/seguimiento y evaluación para, en cambio, subrayar en esta oportunidad sus vinculaciones como complementarias y analizar de qué manera se pueden acortar las brechas que se plantean, tanto a nivel teórico como en la práctica, para poder pensar en sistemas que verdaderamente incluyan

conjuntamente el monitoreo y la evaluación. En la sección siguiente se coloca el foco en el análisis de los sistemas de MyE (o SyE), como un proceso continuo y, en función de esto, se identifican algunos de sus principales retos – en términos de brechas por cerrar y perspectivas de cambio– en el contexto de la región latinoamericana

## **2. Retos de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina**

A continuación se identifican ciertos rasgos de los sistemas de monitoreo y evaluación en la región que constituyen desafíos vinculados con perspectivas o enfoques que pueden constituir una clave para el mejoramiento de las políticas públicas: las extensas brechas de institucionalidad en términos de capacidades entre países, sectores y niveles de gobierno y su vinculación con la incorporación de una perspectiva de derechos, y la utilización de los hallazgos o recomendaciones de las evaluaciones explorando su vinculación con la función de aprendizaje. Para ilustrar, se tomarán las experiencias de algunos países latinoamericanos.

### **2.1. Brechas de capacidad institucional y el enfoque de derechos.**

La institucionalización del monitoreo y la evaluación de políticas públicas en América Latina ha ido avanzando paulatinamente a finales del siglo XX y se ha acelerado a principios del siglo XXI (Feinstein; 2012). Sin embargo, los niveles de institucionalidad de los sistemas MyE encuentran importantes brechas entre los países, sectores y niveles de gobierno.

Las experiencias de Colombia y México pueden reseñarse por su alto nivel de institucionalización en comparación al resto de la región. En el primer caso, resulta relevante que la propia Constitución de 1991 introduce la obligatoriedad de evaluar las políticas públicas por parte de la entidad nacional de planeación y de los mismos organismos departamentales de planeación. En la experiencia mexicana destaca la aprobación en el año 2000 de una ley que requiere una evaluación anual de todos los programas administrados por el poder ejecutivo federal y la Ley General de Desarrollo Social del 2004 que institucionalizó el proceso de evaluación e instituyó el CONEVAL (Arizti y Fernando Castro 2010). Sin embargo, es notorio que la institucionalidad no se limita sólo al marco legal–normativo sino que hace referencia a las reglas de juego formales e informales, a los marcos legales y culturales.

En este sentido, Arizti y Fernando Castro (2010) detectan una brecha institucional al analizar el caso de México ya que, aunque se cuenta con un marco legal para la evaluación y el CONEVAL pueda considerarse una institución con un diseño apropiado para la evaluación de programas y políticas de desarrollo social, el monitoreo y la evaluación del sector público no están completamente institucionalizadas en el nivel central, donde se evidencian fuertes brechas entre los sectores (con mayor desarrollo institucional en los sectores de desarrollo social y de educación) y en los gobiernos subnacionales. Al

igual que en el resto de los países de la región, el reto se focaliza en institucionalizar la práctica del monitoreo y la evaluación al interior de la administración pública como un instrumento reconocido para el perfeccionamiento de la calidad y para la gestión de políticas.

Tanto en los casos planteados de México y Colombia como en otros países de la región con desarrollo medio (Argentina y Uruguay) en los procesos de institucionalización del monitoreo y la evaluación, se evidencian brechas entre las diversas áreas o sectores, los cuales –además de trabajar con lógicas fragmentadas– presentan capacidades diferenciadas en cuanto a sus prácticas de sistematización de acuerdo a los sectores a los que pertenecen. Por ejemplo, en Argentina las áreas de educación en general han mostrado un mayor desarrollo de prácticas evaluativas que las áreas de desarrollo social. Por otro lado, en el caso de México, se plantea que la mayor parte de sus capacidades están centradas en las áreas vinculadas al desarrollo social (en el CONEVAL y la Secretaría de Desarrollo Social) mientras que la capacidad de áreas no sociales en materia de monitoreo y evaluaciones es más limitada. Se plantean tres síntomas de esta brecha de capacidades: la proliferación de indicadores que no son usados, problemas en la calidad de algunas de las evaluaciones y la casi total falta de evaluaciones a nivel de los gobiernos subnacionales (Arizti y Fernando Castro 2010).

En aquellas áreas donde el monitoreo y la evaluación presenta un menor desarrollo institucional, se identifica la escasa sistematización de “lo que el Estado hace” y esto se relaciona con que la práctica de registro y de sistematización durante la implementación de una política puede ser considerada como un trabajo con poco sentido. Este recelo tiene asidero en numerosas ocasiones cuando los esfuerzos de sistematización quedan archivados o, si llegan a manos de los decisores públicos, están lejos de influir o generar algún aporte a la política pública evaluada. A la par, esas brechas de capacidad entre sectores también se evidencian en los sistemas de información que se utilizan en cada área. La capacidad de registro y la calidad de los sistemas de información están íntimamente relacionados: es posible tener los mejores sistemas pero que resulten inútiles sin la producción de información interna y registros por parte de las áreas del Estado y, a la inversa, además de producir información se hace necesario que ésta se encuentre ordenada por medio de sistemas que sean instrumentos útiles y confiables para la toma de decisiones. Otra causa de fondo se vincula a que la sistematización de información en general se requiere desde una exigencia asociada a la necesidad de control y esto genera un escenario de aversión y de resistencia. El desafío se centra en encontrar modalidades de trabajo que conviertan la práctica de sistematización en una herramienta útil y en encontrar incentivos que generen compromisos en los diversos niveles y que conjuguen voluntades tanto a nivel técnico como político para favorecer el registro y la sistematización continua al interior del propio gobierno.

Para analizar las brechas de capacidades - además de las referidas al registro y la calidad de los sistemas de información- es posible basarse en evidencia al considerar las características de las propias áreas de monitoreo y evaluación; si es que existen: cuáles son sus objetivos, funciones, la cantidad y el nivel de profesionalización de su personal. Las agencias de monitoreo y evaluación más desarrolladas institucionalmente -como el CONEVAL de México- se alejan de la visión de mero control y plantean la preocupación por institucionalizar su ejercicio en las diversas áreas para hacer sentir que se trata de un instrumento que da frutos y de diferentes estilos.

Las instituciones clave para el monitoreo y la evaluación encuentran el desafío de que en su propio diseño consoliden un tipo de institucionalidad pública que sea consistente con un enfoque de derechos. Esto se torna central en el marco de una tendencia que ha cobrado relevancia en el último tiempo referida a la incorporación y/o consolidación del enfoque de derechos humanos en el campo de las políticas públicas en general. En este sentido, ha habido cierto consenso en que es necesario repensar las políticas públicas como parte de las obligaciones del Estado para el cumplimiento efectivo de derechos asociados a la existencia de una ciudadanía social, lo que significa la priorización de los principios de exigibilidad, integralidad y universalidad (Cunill Grau 2010). En materia de monitoreo y evaluación, la incorporación del enfoque de derechos aún no ha llegado a permear en la administración pública y su inclusión plantea una serie de desafíos adicionales. Al incorporar el principio de igualdad y universalidad, este enfoque coloca en el centro de las preocupaciones el modo como la intervención evaluada aborda las situaciones de desigualdad del contexto, qué construcción de sentido promueve en sus acciones y los potenciales efectos en los esquemas de organización familiar y en los roles de varones y mujeres y; a partir del principio de exigibilidad, enfatiza en valorar los mecanismos de reclamo y garantía de forma que sean insumos para el monitoreo y la evaluación de políticas conforme a derechos (IPPDH 2014).

Cabe considerar una mención particular al principio de integralidad que incorpora el enfoque de derechos. Este se entiende a partir del reconocimiento de la interdependencia entre los derechos económicos, sociales y culturales y de los derechos políticos y civiles (Cunill Grau 2010). En este marco, las políticas serían integrales cuando demandan coordinar aproximaciones multidisciplinarias, transversales, capaces de reconocer el cambiante escenario entre la especificidad de una causa y su papel en el conjunto de determinantes intervinientes en una problemática dada (Acuña 2010). En materia de monitoreo y evaluación, algunos autores plantean que ante la necesidad de medición/observación cuantificable, la tendencia hacia la evaluación por resultados -aunque de por sí valiosa- muchas veces se ha planteado de manera “angosta”; acotada a una unidad de gestión, sin ponderar los efectos sistémicos que hacen a la coordinación/integralidad del accionar entre sectores, jurisdicciones y organismos públicos y, en ocasiones, tendiendo a obturar el reconocimiento de lo que falta cubrir con el accionar estatal, lo

ausente por caer en los intersticios entre programas y políticas (Acuña 2010). Los sistemas de monitoreo y evaluación en funcionamiento, en general, requieren la generación de cambios que permitan adoptar una racionalidad integradora acorde a los desafíos de integralidad en tanto continúan centrándose en criterios de valoración de la gestión pública por sectores (Cunill Grau; 2005).

En este sentido, un desafío central se basa en contar con sistemas de monitoreo y evaluación que puedan aportar y ser instrumentos que favorezcan la integralidad de las políticas públicas. En el marco de estas preocupaciones, se ha planteado en México la conformación de un sistema integral de monitoreo y evaluación basado en resultados conformado por la Secretaría de Hacienda en coordinación con la Secretaría de la Función Pública y el CONEVAL con el propósito de proveer a las dependencias y entidades responsables de los programas federales, información actualizada y periódica sobre la utilización de los recursos asignados, los avances y el logro de sus resultados (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2007). Sin embargo, más allá de su postulación formal, este sistema no ha logrado consolidarse con un carácter integral aunque sí ha generado avances en compartir información y en experiencias de trabajo conjunto entre las tres áreas involucradas.

Entre los desafíos que la búsqueda de integralidad en el campo de la política social genera en el monitoreo y evaluación destaca la importancia de contar con sistemas de información para una gestión integral que vayan más allá de lo sectorial. Para que la información contribuya a la toma de decisiones relativas a propuestas integrales – que comportan la articulación de diversas intervenciones – se requieren sistemas de información integrados (Cecchini y Martínez 2011).

Otras brechas que se identifican y se convierten en retos para los sistemas de monitoreo y evaluación hacen referencia al establecimiento de indicadores que vayan más allá de lo sectorial y se orienten a la integralidad. Los indicadores en materia de derechos humanos pueden definirse como herramientas conceptuales destinadas a reflejar el estado de satisfacción de un derecho; a la vez, al proponer una mirada dinámica, enfatizar en la capacidad de reflejar los esfuerzos hechos por el Estado para satisfacer plenamente esos derechos (Courtis 2010). En resumen, para que la información contribuya a la toma de decisiones relativas a propuestas integrales –que comportan la articulación de diversas intervenciones– se requieren sistemas de información con indicadores sociales, financieros y operacionales que no solo contemplen su gestión específica sino que también abarquen con mayor amplitud el campo de las políticas públicas colaborando en la construcción de un sentido integrado de las acciones –y omisiones– del Estado (Cecchini y Martínez 2011).

## 2.2. La utilización de las evaluaciones y la perspectiva de aprendizaje

A pesar de avances importantes en la dimensión institucional de la función de monitoreo y evaluación, la utilización efectiva de la evaluación para la mejora, la rendición de cuentas y la planeación presupuestaria siguen siendo un objetivo elusivo de la política de evaluación (Maldonado 2014). Es decir, aunque la relevancia del monitoreo y evaluación sea cada vez más reconocida tanto en el campo académico como al interior de la gestión pública, en la práctica esta dupla no se ha instalado como instrumento significativo para la gestión de políticas públicas.

Esto se explica en parte debido a que el fomento del monitoreo y la evaluación ha sido liderado de modo principal por ministerios centrales de planeación y de hacienda, interesados en lograr transparencia con respecto a los efectos e impactos del gasto público; sin haber generado convicciones y compromisos por parte de los ministerios y áreas implementadoras (Mokate 2003). En este sentido, una preocupación fuertemente extendida e impulsada por el enfoque basado en resultados se vincula a la utilización de los hallazgos del monitoreo y la evaluación en la definición del presupuesto. Esto se reconoce como un desafío tanto en las experiencias de Colombia y México. Sin embargo, plantea importantes interrogantes: ¿están los sistemas de monitoreo y evaluación en condiciones para influir si quitar o asignar más presupuesto? ¿Qué tipo de hallazgos de las evaluaciones o recomendaciones deberían ser tomadas en cuenta en decisiones presupuestarias? Algunos autores sostienen que es difícil atar los resultados del monitoreo y la evaluación a conclusiones contundentes sobre si debe aumentarse o reducirse el presupuesto asignado a determinada política (Cejudo 2011). Es claro que la decisión mecánica de quitar presupuesto a un programa porque no funciona de forma eficiente se enfrentaría a importantes riesgos asociados a la garantía efectiva de ciertos derechos. Sobre todo al considerar el principio que impone el enfoque de derechos relativo a garantizar el máximo de recursos disponibles para efectivizar progresivamente el pleno ejercicio de los derechos sociales (IPPDH 2014).

Según Hallam y Bonino (2013) es posible identificar diversos usos de la evaluación: el uso directo o instrumental por medio de las cuales se recogen los resultados, hallazgos, y recomendaciones; el uso conceptual que hace referencia a cómo varias evaluaciones combinadas con otras evidencias y opiniones logran documentar los debates e influir en la toma de decisiones; uso del proceso cuando se ofrecen oportunidades para intercambiar información y aprender del proceso de la evaluación y, finalmente, el uso simbólico para justificar las preferencias y acciones preexistentes o reforzar la confianza de aquellos que quieren presionar para lograr el cambio.

Una causa que explica por qué el uso directo o instrumental de las evaluaciones es poco frecuente refiere a la ausencia de mecanismos o canales para conectar los resultados de las evaluaciones estrechamente con el proceso de hechura de políticas; incluso cuando

esos mecanismos se establecen hacen falta incentivos para mantenerlos y mejorar su funcionamiento (Weiss; 1999).

Los enfoques de la evaluación muy centrados en la rendición de cuentas, la exigencia por parte de un donante o la búsqueda de control desde los altos mandos se detectan como factores que influyen fuertemente en su escasa utilización ya que los participantes tienden a sentirse juzgados y con menos voluntad de participar en los procesos de evaluación, y posteriormente, de integrar hallazgos y las recomendaciones resultantes (Hallam y Bonino; 2013).

El escaso uso de las evaluaciones se basa en que las perspectivas predominantes han estado basadas en el control ya sea del gasto, “desde arriba” (de los gerentes públicos) o desde la ciudadanía; mientras que la función referida al aprendizaje no ha recibido suficiente atención en la práctica. Se hace necesario encontrar mecanismos e incentivos para que los sistemas de monitoreo y evaluación tiendan a incorporar mejoras durante la implementación, generar procesos de retroalimentación permanente, fortalecer capacidades al interior del estado y funcionar como mecanismo integrador de la política pública. En esta línea, Ridell (2009) sostiene:

Si se viera a las evaluaciones menos como una amenaza y más como una «herramienta de aprendizaje» para ayudar a los gestores a desplegar sus recursos de una manera más eficaz, entonces, por un lado, los evaluadores se sentirían más motivados para escribir evaluaciones menos cautelosas e informes más útiles, y por otro lado, habría más posibilidades de que los gestores se tomen más interés en comprometerse más profundamente con las recomendaciones presentadas y con su seguimiento (apud Hallam y Bonino 2013: 49).

En este marco, resulta relevante considerar las funciones que se han reconocido en los sistemas de monitoreo y evaluación. De acuerdo a cómo se las ha estudiado en los diagnósticos de los diversos países latinoamericanos, en el marco del programa de fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E),<sup>8</sup> se pueden identificar cuatro grandes categorías de funciones (Canievsky 2007): a) planificación gubernamental (global o sectorial); b) la asignación del gasto; c) el aprendizaje; d) la rendición de cuentas dentro y fuera de la administración pública.

Las funciones predominantes en los sistemas de monitoreo y evaluación guardan relación con los intereses básicos de las iniciativas de reforma más amplias de las que formó parte, y con el entorno político e institucional en el que se desarrolle (Villareal 2007). La utilización que se realiza de la evaluación es fuertemente influenciada, además, por concepciones y perspectivas subyacentes.

Cabe destacar que tanto la asignación del gasto como la rendición de cuentas están sesgadas hacia una visión del control mientras que la planificación gubernamental y manifiestamente el aprendizaje para mejorar la gestión se ligan más estrechamente a la perspectiva de aprendizaje.

La visión del control lleva a considerar al miedo como un elemento positivo que colabora en generar altos niveles de logro del monitoreo y evaluación. Orrego y Traverso (2013) sostienen que el caso chileno es usualmente destacado como una experiencia exitosa de implantación de un sistema de monitoreo y evaluación, y respecto a esto, señalan la importancia del Ministerio de Hacienda, por sus altos niveles de capacidad, de respeto y de miedo que genera en el resto de la administración pública, lo que ayudaría a que el monitoreo y la evaluación tengan altos niveles de logro.

En contraste, otras visiones plantean que un desafío importante para la política social es justamente poder convertir en aliado a las herramientas de MyE, a fin de generar procesos de aprendizaje que permitan mejorar su calidad. Cuando la visión de control se torna exclusiva o extremadamente predominante, es más probable que el monitoreo y la evaluación sean percibidos como una amenaza.

### **3. Consideraciones finales: brechas por cerrar**

El presente trabajo ha buscado profundizar sobre las brechas por cerrar en materia de monitoreo y evaluación, tanto en el campo teórico como en las perspectivas subyacentes y en la práctica de la gestión pública. Se trata de distintos tipos de brechas, entendidas como distancias entre la situación actual y las aspiraciones o expectativas. Éstas se pueden reconocer en el ámbito del conocimiento teórico cuando se confunden las nociones de monitoreo y evaluación e incluso, en el otro extremo, cuando se sobreestiman sus distinciones planteando oposiciones –y extendiendo las brechas– en vez de entender ambos componentes como parte un proceso continuo, relacional y complementario. Sobre todo, se identifican brechas de capacidades que se reconocen en los desiguales niveles de institucionalización de los sistemas de monitoreo y evaluación entre países de la región; en las capacidades diferenciadas entre sectores o áreas de gobierno (desarrollo social, educación, salud, etc.) en sus sistemas de información y en las características de las propias áreas de monitoreo y evaluación; y también en la distancia entre el desarrollo institucional del monitoreo y evaluación en los diversos niveles de gobierno (en particular en el bajo nivel de desarrollo de los gobiernos subnacionales en comparación a los gobiernos nacionales). A la vez, se visualizan brechas en los sistemas de monitoreo y evaluación asociadas a las perspectivas subyacentes: entre el reconocimiento de derechos en la retórica, el logro progresivo de los mismos y su garantía efectiva; entre los procesos de institucionalización de la evaluación y la efectiva utilización de estos instrumentos y, a la vez, entre la utilización y la perspectiva de control. El desafío pareciera ser ir ce-

rando brechas, complementando visiones y construir un “entre” que tienda puentes a partir del aprendizaje.

La perspectiva de control presenta mayores pruebas de haber logrado que el monitoreo y la evaluación se tengan en cuenta en la gestión pública, sin embargo, no hay evidencia que esto repercuta en su uso instrumental para la mejora de las políticas públicas. La función de aprendizaje no ha sido priorizada en los gobiernos latinoamericanos también porque requiere multiplicar esfuerzos para generar un proceso de apropiación del monitoreo y la evaluación como instrumentos con altas potencialidades para el propio implementador de las políticas públicas. El rol de los gestores ha sido menospreciado en este marco cuando en realidad constituyen actores claves para favorecer la utilización de la información. En este sentido, el monitoreo o seguimiento puede resultar un proceso clave para incorporar cambios o ajustes oportunos durante la misma implementación y la evaluación permite profundizar en hallazgos y recomendaciones para mejorar aspectos concretos de las políticas públicas que requieran una aproximación adicional. Si se prioriza la perspectiva de aprendizaje, tanto el monitoreo como la evaluación presentan amplias potencialidades para generar procesos de apropiación por los propios implementadores de las políticas y, desde allí, generar aprendizajes conjuntos y procesos de integración.

En este marco, se propone adoptar una perspectiva sintetizadora, la cual utiliza elementos del enfoque racionalista y del enfoque interpretativo. Del primero, se extrae la consideración del monitoreo y la evaluación como una herramienta dirigida a promover el aprendizaje a través de la construcción de un conocimiento sobre la realidad de las políticas que tenga validez intersubjetiva y, en relación al segundo, se enfatiza la necesidad de reconocer la naturaleza plural de esa realidad, la coexistencia de sentidos cuyos contenidos y atributos deberán ser indagados y la inevitable movilización de valores por parte del evaluador, lo que lo convierte en un constructor de argumentaciones con incidencia sobre los procesos sociales y decisorios que se dan al interior de la organización evaluada (Martínez Nogueira 2013). De este modo, al reconocer la existencia de diversos actores en el proceso evaluativo, se consideran las múltiples racionalidades e intereses en juego. Así, además de valorar el rol de los propios implementadores, las evaluaciones deben involucrar a las personas y a las comunidades. La incorporación de líderes políticos que toman decisiones, de los investigadores profesionales y de la comunidad local al proceso de investigación representa una alternativa válida para asegurar una retroalimentación oportuna y democratizar el proceso de producción y utilización del conocimiento, lo cual implica, la necesidad de promover una investigación comprometida o militante que integre: la revalorización del conocimiento popular, la desmitificación del método científico y la participación genuina de la gente en el proceso de investigación y acción (Peterson; 1992).

Finalmente, es necesario recalcar que en este marco el monitoreo y la evaluación constituyen principalmente un proceso de transformación; el monitoreo de un programa en funcionamiento o la evaluación de la factibilidad de realización de otro programa implican pensar en un *cambio* en la forma en la que se está operando; se espera que resultados de la evaluación brinden elementos para generar algún tipo de modificación en la estrategia o metodología de intervención implementada, priorizando el aprendizaje (NireMBERG et al; 2007). El desafío se centra en que el monitoreo y la evaluación repercutan en las políticas públicas para que éstas generen transformaciones positivas de la realidad y mejoren las condiciones de vida de las personas.

---

<sup>1</sup> El desarrollo del presente trabajo y los ejemplos que se exponen sobre los casos de México y Colombia toman como insumo información recolectada y reflexiones realizadas en el marco de una beca de estancia de investigación que la autora realizó en el Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (CLEAR) para América Latina (México).

<sup>2</sup> Algunos de los autores de referencia en la región que acuden a esta definición son García López y García Moreno (2010), Pallavecchini (2014) y Mokate (2003).

<sup>3</sup> (Del ingl. monitor): 1. m. Aparato que revela la presencia de las radiaciones y da una idea más o menos precisa de su intensidad. Suelen ser detectores muy sensibles y de poca precisión; 2. m. Aparato receptor que toma las imágenes directamente de las instalaciones filmadoras y sirve para controlar la transmisión. Monitor, ra. (Del lat. monītor, -ōris): 1. m. y f. Persona que guía el aprendizaje deportivo, cultural, etc. 2. m. Hombre que amonesta o avisa; 3. m. En el Ejército, ayudante de los profesores de educación física; 4. m. Subalterno que acompañaba en el foro al orador romano, para recordarle y presentarle los documentos y objetos de que debía servirse en su peroración; 5. m. Esclavo que acompañaba a su señor en las calles para recordarle los nombres de las personas a quienes iba encontrando (Real Academia Española, 2012).

<sup>4</sup> En función de la palabra monitor, se reconoce en el diccionario panhispánico de dudas (DPD) de la Real Academia, la existencia de los verbos “monitorear/monitorizar” (la primera de uso más extensivo en América y la segunda en España) pero su significado es asociado exclusivamente a su origen inglés (dispositivo o pantalla de control) con el sentido de ‘vigilar o seguir [algo] mediante un monitor (Real Academia Española, 2012).

<sup>5</sup> A lo largo del documento se utilizarán como sinónimos y de forma alternativa las palabras monitoreo y seguimiento.

<sup>6</sup> La gestión basada en resultados propone cambiar desde perspectivas de sistemas de control centradas en la rigurosidad de los procedimientos hacia un enfoque basado en resultados hacia el servicio y bienestar (CLAD y BID, 2007).

<sup>7</sup> Esta consideración se basa en el análisis de García López y García Moreno (2010) que analizan – a partir de un modelo conceptual que incluye el monitoreo y evaluación como uno de sus pilares – el nivel de los países latinoamericanos en materia de gestión basada en resultados para el desarrollo.

<sup>8</sup> El proyecto “Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina y el Caribe” es una iniciativa del Banco Mundial y el Consejo Latinoamericano de Administración Pública (CLAD) que ha estudiado, en una primera etapa, los sistemas nacionales de M&E de diversos países de la región con una base teórico metodológica común (Canievsky, 2007).

## Referencias bibliográficas

**Acuña, Carlos** (2010) *Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina. Una Introducción*. [http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios\\_coordinacion.pdf](http://www.jefatura.gob.ar/archivos/pme/publicaciones/desafios_coordinacion.pdf) Consultado el 30 de Septiembre 2014.

**Aguilar Villanueva, Luis** (1992) “Estudio Introductorio”. En Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *El estudio de las políticas*. México: Miguel Ángel Porrúa:2 – 29.

**Arizti, Pedro y Fernando Castro, Manuel** (eds.) (2010) *Mejorando la calidad del gasto público a través del uso de información de desempeño en México*. Washington D.C: Grupo Banco Mundial Editores.

**Asamblea Constituyente Nacional** (1991) *Constitución Política de Colombia*. <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4125>, Art. 343 y 344 Consultado el 19 de octubre 2014.

**Canievsky, Carlos** (2007) *Diagnóstico de los sistemas gubernamentales de monitoreo y evaluación en Argentina*. <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/argentina.pdf> Consultado el 23 de septiembre 2014.”

**Cecchini, Simone y Martínez, Rodrigo** (2011) *Protección Social Inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.

**Cejudo, Guillermo** (2011) “Sobre el Uso de las Evaluaciones”. En Cejudo, Guillermo y Maldonado Claudia (eds.) *De las Recomendaciones a las Acciones: La Experiencia del Premio 2011 Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*. México: Secretaría de la Función Pública-CLEAR-CIDE: 11-28.

**CLAD y BID** (2007) *Modelo abierto de gestión para resultados en el sector público*. Nueva York – Caracas: CLAD y BID.

**Courtis, Christian** (2010) “Apuntes sobre la elaboración y utilización de indicadores en materia de derechos económicos, sociales y culturales”. En Arcidiácono, Pilar y otros (coord.) *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina*. Bogotá: Siglo de Hombre Editores y LAEHR: 389- 427.

**Cunill Grau, Nuria** (2005) *La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social*. Santiago de Chile: CLAD.

**Cunill Grau, Nuria** (2010) “Las políticas con enfoque de derechos y su incidencia en la institucionalidad pública”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 46. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/cunill> Accesado el 03 de febrero 2015

**Cunill Grau, Nuria, y Ospina, Sonia** (2007) *Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación (M&E) en América Latina*. Washington, D.C – Caracas: Proyecto CLAD-Banco Mundial.

**Di Virgilio, María Mercedes y Solano, Romina** (2013) *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.

**Feinstein, Osvaldo** (2010) “Relaciones entre la evaluación de las políticas y la calidad de los servicios”. *Revista del CLAD Reforma y Democracia* No. 46: <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/046-febrero-2010/feinstein> Accesado el 03 de febrero 2015.

**Feinstein, Osvaldo** (2012) “La institucionalización de la evaluación de políticas públicas en América Latina”. *Presupuesto y Gasto Público* 68: 41-52.

**García López, Roberto y García Moreno, Mauricio** (2010), *Managing for development results. Progress and challenges in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC, United States: Inter-American Development Bank.

**Guzmán, Marcela** (2007) “Evaluación de Programas. Notas Técnicas”. *Serie Manuales ILPES* 64: 1 – 37.

**Hallam, Alistair y Bonino, Francesca** (2013) *Usando evaluaciones para un cambio real: Perspectiva de los especialistas humanitarios*. Londres: ALNAP/ODI.

**IPPDH - Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos MERCOSUR** (2014) *Ganar derechos. Guía para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*. Versión preliminar (inédito).

**Maldonado Trujillo, Claudia** (2014) “¿Evaluación para qué? Reflexiones en torno a la utilización de las evaluaciones.” (Inédito).

**Martínez Nogueira, Roberto** (2013) *Clase 7: La evaluación de las políticas públicas*. Argentina: Maestría en Desarrollo Humano, FLACSO (Inédito).

**Mokate, Karen** (2003) *Convirtiendo el “monstruo” en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*. Washington: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Banco Interamericano de Desarrollo.

**Nirenberg Olga, Brawerman Josette, y Ruiz Violeta** (2003) *Programación y evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: Paidós.

**Nirenberg, Olga; Brawerman, Josette y Ruiz, Violeta** (2007) *Evaluar para la transformación Innovaciones en la evaluación de programas y proyectos sociales*. Editorial. Buenos Aires: Grupo Editorial Planeta- Editorial Paidós.

**OECD** (2002) *Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultado*. <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf> Accesado el 20 de octubre 2014.

**Orrego, Ariel y Traverso, Diego** (2013) “Monitoreo y evaluación de resultados a nivel subnacional en Chile: ¿En busca de la coordinación intergubernamental?, en Maldonado Claudia. y Galíndez, Cristina (ed.) *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizajes y cooperación sur – sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*. México: CIDE – Centro Clear para América Latina:199 - 223.

**Ospina, Sonia** (2000) *Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano*. Santo Domingo: V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y la Administración Pública.

**Pallavicini, Violeta** (2014), “Evaluación de políticas públicas y Gestión por Resultados: el reto de las administraciones públicas “. En Ríos Cázares, Alejandra (coord.) *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. México: CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Interamericana de Educación en Administración Pública:49 - 63.

**Pedersen, Duncan** (1992) “El dilema de lo cuantitativo y lo cualitativo: de las encuestas a los métodos rápidos de investigación en salud”. En Lolas Stepke Fernando y col., *Ciencias Sociales y Medicina, Perspectivas Latinoamericanas*. Santiago de Chile: Ed. Universitaria:201 - 211.

**PNUD** (2009) *Manual planificación, seguimiento y evaluación de los resultados de desarrollo*. New York: PNUD.

**Real Academia Española** (2012) *Diccionario de la lengua española*. <http://www.rae.es/> Accesado el 15 de octubre 2014.

**Romero Jiménez, Máximo** (2013) “Desafíos y limitantes para la cooperación internacional mexicana en monitoreo y evaluación”. En Maldonado, Claudia y Galíndez, Cristina. (ed.) *Monitoreo, evaluación y gestión por resultados. Aprendizajes y cooperación sur – sur para la innovación: el papel de los actores subnacionales*. México: CIDE–Centro Clear para América Latina:31 – 39.

**Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Función Pública y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** (2007) *Lineamientos generales para la evaluación de programas federales (LGEPF)*. [http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval\\_mon/361.pdf](http://www.coneval.gob.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf) Consultado el 27 de julio 2014.

**Subirats, Joan** (1989) *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: INAP.

**Villareal Navarro, Julio** (2007) *Colombia y el Sistema de Monitoreo y Evaluación, SINERGIA*. <http://siare.clad.org/siare/innotend/evaluacion/colombia.pdf> Consultado el 25 de septiembre 2014.

**Vinocur, Pablo y Ruiz, Violeta** (2013) *Clase 3: Planificación y Evaluación de Políticas Públicas*. Argentina: Maestría en Desarrollo Humano, FLACSO (Inédito).

**Weiss Hirschon, Carol** (1999) *The Interface between Evaluation and Public Policy*. London, Thousand Oaks and New Delhi: SAGE Publications.

**Zaltsman, Ariel** (2006) *Desarrollo de la Capacidad de Evaluación: Experiencia con la institucionalización de sistemas de monitoreo y evaluación en cinco países latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay*. Washington: Banco Mundial.



# La elite corporativa industrial: un análisis de las *trayectorias corporativas*

de los dirigentes de la Unión Industrial Argentina en los años noventas

*The industrial corporate elite: an analysis of the Industrial Union of Argentina's leaders in the 1990s*

**Marina Virginia Dossi**

Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO Argentina) y Magister en Ciencia Política (IDAES-UNSAM) Becaria postdoctoral CONICET Investigadora del IDAES-UNSAM Facultad de Agronomía/UBA- CONICET/UNSAM y Jefe de Trabajos Prácticos en la Cátedra de Economía General, Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires.  
marinadossi@fibertel.com.ar

**Resumen**

El artículo analiza las características de la cúpula dirigenal de la Unión Industrial Argentina en la década de 1990, focalizando en la reconstrucción de las *trayectorias corporativas* de sus dirigentes para analizar cómo éstas influyen en la dinámica interna, forma de organización y representación de intereses, y en las relaciones que entabla con otros actores sociales. Se define élite económica como el conjunto de individuos que ocuparon altas posiciones en las grandes firmas y en las principales organizaciones corporativas del empresariado. Dado el rol determinante de la cúpula corporativa industrial en el proceso de acumulación de capital, de distribución de la riqueza y en la orientación de la intervención económica estatal, es considerada parte de la élite económica argentina.

**Palabras Clave:** Elite económica argentina, Unión Industrial Argentina, trayectorias corporativas, representación de intereses, concentración industrial

**Fecha de recepción:**  
31.10.14

**Fecha de aceptación:**  
29.1.15

### **Abstract**

*The article analyzes the characteristics of the Argentine Industrial Union leaders in the 1990s, focusing on the reconstruction of their corporate careers in order to understand how those careers influence the internal dynamics, the form of organization and interest representation, and the relationships established with other social actors. Economic elite is defined as the group of individuals who held high positions in large companies and in the main corporate entrepreneurial organizations. Given the crucial role of industrial corporate leaders in the process of capital accumulation, in wealth distribution and in the orientation of State economic intervention, it is considered part of the Argentine economic elite.*

**Key Words:** *Argentina's economic elite, Industrial Union of Argentina, corporate careers, interest representation, industrial concentration*

## **Introducción**

El artículo se propone analizar las características de la cúpula dirigenal de la Unión Industrial Argentina (UIA) en los años noventas, focalizando en las *trayectorias corporativas* de sus dirigentes, es decir, indagando en su actividad industrial, en sus afiliaciones gremiales, formas de acceso formal e informal a los cargos y permanencia en los mismos. La reconstrucción de las *trayectorias corporativas* posibilita analizar cómo éstas influyen en la dinámica interna, en su forma de organización, de representación de intereses, y en las relaciones que entablan con los agentes estatales.

Desde mediados de los años setentas Argentina atravesó un período de profundos cambios económicos vinculados con la implementación de políticas de corte neoliberal, profundizadas en los noventas bajo el denominado Consenso de Washington. Entre otros resultados arrojaron una extranjerización de la economía, una concentración y centralización del capital, y una reprimarización de la estructura productiva, junto con un desplazamiento del Estado en la producción de bienes y servicios (Azpiazu, 1997; Basualdo, 2006; Schvarzer, 1998; Schorr, 2004, 2005). Asimismo, se implementó un vasto proceso de privatizaciones bajo la presión de los acreedores externos para que Argentina retomara el pago de su deuda externa, aceptando para ello la demanda de estos acreedores de permitirles participar en las privatizaciones mediante el mecanismo de

capitalización de bonos de la deuda externa. Estas reformas tuvieron su particularidad con el establecimiento de la Ley de Convertibilidad que instauró un tipo de cambio fijo entre el peso y el dólar, facilitando el flujo de los fondos financieros internacionales. Al garantizar por ley la paridad entre el peso y el dólar, la Convertibilidad se transformó por esa vía en un seguro de cambio para los inversores financieros (Gálvez 2009, 2012, 2013).

Varios autores estudiaron a las asociaciones empresarias, entre ellas la UIA, intentando problematizar y abordar empíricamente las prácticas de estos actores: Schvarzer (1991), Viguera (1997, 2000), Acuña (1995) y Beltrán (2007). Sus trabajos poseen algo en común: analizan la forma en que el agregado de los actores empresarios actúa políticamente en el espacio público mediante sus corporaciones, enfatizando el tipo de acciones que despliegan hacia el Estado. En este artículo se estudian las *trayectorias corporativas* de los dirigentes industriales que ocuparon los cargos más altos en los años '90 para analizar cómo las características de esas *trayectorias* influyen sobre la organización interna de las asociaciones, y luego en sus vinculaciones con otros actores sociales, públicos y privados (Dossi y Lissin, 2010; Dossi, 2011a). La importancia de analizar la cúpula corporativa industrial como parte de la élite económica argentina deriva del rol preponderante de estos dirigentes en la década de 1990 en el aval al proceso de reformas estructurales puesto en marcha, aún cuando perjudicaba los intereses de sus representados (Beltrán, 2006 y 2011a; Viguera, 2000, Acuña, 1995 y Dossi, 2011a).

## 1. Notas conceptuales

Élite *económica* se define como el conjunto de individuos que ocupan altas posiciones en las grandes firmas y en las principales organizaciones corporativas del empresariado.<sup>1</sup> Las asociaciones empresarias de mayor relevancia, entre las que se encuentra la UIA, tienen un rol determinante en el proceso de acumulación de capital, en la distribución de la riqueza y en la orientación de la intervención económica estatal por el poder económico y político que detentan. Por lo tanto, el análisis de su dirigencia como parte de la elite económica se sustenta en el rol que las organizaciones empresarias despliegan como actores políticos y económicos y como vehiculizadores de los intereses de los principales empresarios del país.

Además, para el caso de Argentina, este análisis se justifica por la relevancia y el rol histórico que las corporaciones tuvieron a través del tiempo en la dinámica política, institucional y económica de nuestro país (vid. Romero 2003; Sidicaro 2001; Diniz 2000; Beltrán 2006). Pese a los distintos momentos institucionales que atravesó, la UIA ha mantenido perdurabilidad en la escena nacional, un poder considerable manifiesto en su capacidad política para negociar posiciones con el Estado, y es la única reconocida como interlocutora válida y representativa del conjunto del sector industrial.

La UIA surgió en el año 1887 para representar a los grandes intereses industriales del país (Schvarzer, 1991; Dorfman, 1970). En 1981, reformó sus estatutos y quedó constituida como una entidad de tercer grado, incorporó la representación del sector de las pequeñas y medianas empresas, estableció la participación equitativa de las regiones y los sectores industriales en los órganos de conducción; excluyó a los socios individuales y no pertenecientes al sector. De acuerdo a Schvarzer (1991) la reforma fortaleció su representatividad.

Las asociaciones empresarias se constituyen como espacios de representación y de expresión de los intereses empresarios que son asimismo utilizadas por sus dirigentes como vehículos para establecer relaciones con los agentes estatales, es decir, con el ámbito público. Los empresarios de la elite económica mantienen dos tipos de vínculos con el ámbito estatal: uno directo, a través de sus propias relaciones personales, otro indirecto, canalizado mediante las asociaciones empresarias que les proveen de mecanismos y canales institucionalizados que se “desligan” de las relaciones personales y les posibilitan una instancia de diálogo y de presión más permanente en el tiempo (Tirado, 2006; Beltrán, 2007).

Considerando estas características, se toma como unidad de análisis a los dirigentes que ocuparon las más altas posiciones en la conducción de la UIA dado que son éstos los encargados de llevar adelante la representación del heterogéneo conjunto industrial. A partir de la definición de élite económica, el trabajo se centra en el estudio de las *trayectorias corporativas* de los tres integrantes principales del Comité Ejecutivo de la UIA: Presidente, Vicepresidente 1° y Secretario.<sup>2</sup> La presentación de los dirigentes industriales busca delinear sus *trayectorias corporativas* en el período 1989–2001 y las relaciones de éstas con su desempeño en la corporación.<sup>3</sup>

Se menciona el concepto de *trayectoria* considerando que “los distintos actores sociales reconocen a lo largo de sus vidas un continuo de experiencias que van trazando itinerarios que se construyen simultánea y pluralmente en múltiples dimensiones” (Bourdieu, 1998).

La definición de *trayectoria corporativa* utilizada apunta a dos aspectos específicos. Por un lado, se realiza un recorrido por el mundo corporativo señalando las corporaciones, asociaciones o cámaras a las cuales pertenecieron o pertenecen los dirigentes industriales, así como el derrotero que tuvieron en el seno de la propia UIA, con el propósito de delinear ciertas formas de acceso a los cargos directivos en la asociación industrial. Por otro lado, se hace referencia a las posiciones que ocupan en empresas al momento de asumir el cargo. Por lo tanto, las *trayectorias corporativas* se centran en la actividad gremial de sus dirigentes y en sus inserciones en el plano estructural económico, para evaluar el

tipo de actividad empresarial y su pertenencia a empresas y/o grupos económicos y sus incidencias en las características y accionar de la dirigencia empresarial industrial.

El análisis de las *trayectorias corporativas* se desarrolla a partir de dos dimensiones: a) la organizativa-institucional que considera las relaciones y dinámicas entre la dirigencia y los asociados que conforman la *acción corporativa empresarial*;<sup>4</sup> b) la estructural-económica, a partir de la pertenencia sectorial de los máximos dirigentes y sus relaciones con los procesos de representación internos. La reconstrucción de las *trayectorias corporativas* se realizó mediante el análisis documental y bibliográfico a partir de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes consultadas son por un lado, de carácter público, diarios de información general y revistas especializadas; otro, fuentes de información corporativa como Memorias y Balances, Anuarios, Conferencias Industriales y otros documentos de la asociación empresarial.

### **1.1. Apuntes sobre la organización formal e informal de la UIA**

El estudio de los procesos eleccionarios de la elite corporativa industrial revela que la UIA en tanto organización está compuesta por aspectos formales e informales que guían su funcionamiento. La organización formal se refiere al poder de control, a las reglamentaciones que delimitan las relaciones entre los integrantes de una organización, las sanciones, los mecanismos de selección, elección y permanencia de los dirigentes en los cargos, entre otros aspectos. La organización informal comprende las relaciones sociales que pueden entablarse entre los integrantes de una organización, más allá de las formalmente establecidas, y las relaciones reales tal como evolucionaron como consecuencia de la interacción entre el propósito de la organización y las presiones de las relaciones interpersonales entre los integrantes de la misma. Estas relaciones interpersonales y el establecimiento de redes de confianza (Granovetter, 1985) están por fuera del organigrama formal de las organizaciones.

Una mirada conjunta de ambos espacios hace posible identificar conflictos dentro de las organizaciones empresariales, en relación con las posiciones ocupadas por los individuos en la estructura organizacional, la forma de relacionarse, de informarse y de articular sus actividades, como también lo vinculado con los propósitos propuestos y logrados o no por las organizaciones. En este aspecto, señala Blau (1975) que si las actividades dentro de las organizaciones se hiciesen siguiendo estrictamente los procedimientos formales establecidos, sólo con revisar manuales y organigramas sería suficiente para comprender su funcionamiento. Sin embargo, se dejarían de lado el cúmulo de relaciones y negociaciones que entablan los integrantes de una organización, y los arreglos que se estructuran por fuera de los procedimientos y reglas formales.

Las interacciones entre lo formal y lo informal en una organización pueden ser ordenadas mediante algún tipo de estructura; todas las personas en las organizaciones tienen

objetivos personales, que frecuentemente son las razones de sus acciones, y así esperan que su participación en la organización les posibilite alcanzarlos. Desde la perspectiva del estructuralismo (Etzioni 1961, 1975), es posible entender a la organización como una unidad social más amplia conformada por múltiples individuos y grupos que en algunos casos comparten intereses y necesidades pero tienen otros que son incompatibles y entran en conflicto. Estos son producto de las diferencias entre los fines de la organización y las necesidades y objetivos de sus integrantes, en este caso, de los máximos dirigentes de una corporación empresaria (Beltrán, 2011b).

En la UIA, los aspectos formales están plasmados en su *Estatuto*; para analizar las *trayectorias corporativas* de los máximos dirigentes industriales, se hace referencia sólo a aquellos aspectos del *Estatuto* vinculados directamente al análisis, y que posibilitan conocer el armado que sostiene a la organización, y cómo a partir del mismo se producen ciertas interrelaciones y dinámicas entre sus integrantes por fuera de su estructura puramente formal. El *Estatuto* provee la base que sostiene a una organización, y a partir de ésta se producen dinámicas “ocultas” al mismo. Asimismo, adquiere relevancia para estudiar la *trayectoria corporativa* de estos dirigentes la afiliación y participación de los líderes de la UIA en otras organizaciones empresarias, cámaras o estructuras de representación, por fuera de la propia organización, y su participación en el ámbito de la gestión pública y/o privada.

El *Estatuto* regula el funcionamiento de los siguientes *órganos directivos* (*Estatuto*, Sección 8, Art. 8.1): Asamblea, Consejo General, Junta Directiva, Comité Ejecutivo, Presidencia, Comité de Encuadramiento, Comisión Revisora de Cuentas y Departamentos. El trabajo se centra en los aspectos organizacionales vinculados al Comité Ejecutivo y la Presidencia. El Comité Ejecutivo se integra por el Presidente, los Vicepresidentes 1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º (la cantidad se modificó a través de los años), el Vicepresidente por la Pequeña y Mediana Industria (PYMI), el Secretario, los Prosecretarios 1º y 2º, el Tesorero, los Protesoreros 1º y 2º y 4 Vocales titulares y 6 suplentes (*Estatuto*, Sección 8, Art. 8.5). Su composición busca reflejar la integración nacional entre sectores y territorios; los cargos de Presidente, Secretario y Tesorero son por un período de dos años y pueden ser reelegidos una sola vez en el mismo cargo, salvo que transcurra un período intermedio. Los demás integrantes permanecen dos años en sus funciones y pueden ser reelectos indefinidamente (*Estatuto*, Sección 8, Art. 8.5.1).

Las luchas y diferencias entre sectores y regiones son una constante en la historia y desarrollo de la UIA; rara vez la integración del Comité Ejecutivo pudo representar de modo igualitario los diversos intereses, excluyendo e incluyendo sistemáticamente a los mismos. La permanencia de los dirigentes en sus cargos y las re-elecciones, se han efectuado respetando sistemáticamente el marco estatutario. Las facultades del Comité Ejecutivo consisten en cumplir las funciones delegadas por la Junta Directiva; ejecutar

las resoluciones de la Asamblea, el Consejo Directivo o la Junta Directiva; realizar la designación, seguimiento y control de sus funcionarios; organizar los servicios que la UIA brinda a sus socios y designar representantes frente a otras instituciones (*Estatuto*, Sección 8, Art. 8.5.5).

La Presidencia de la UIA es el cargo individual de mayor jerarquía (*Estatuto*, Sección 8, Art. 8.6), y entre sus requisitos se destacan ser argentino nativo o naturalizado con al menos 10 años de antigüedad; tener como mínimo 10 años de actuación en la actividad industrial, en cargos directivos, encontrándose en actividad al momento de su designación. Ser dueño, socio, presidente o miembro del directorio de una empresa industrial socia de la asociación (*Estatuto*, Sección 8, Art. 8.6.1). Sus deberes son representar legalmente a la Asociación; presidir las Asambleas y las reuniones de los otros órganos; votar en las reuniones de la Junta Directiva y del Comité Ejecutivo, y disponer de voto decisorio en caso de empate (*Estatuto*, Sección 8, Art. 8.6.2). La concentración de funciones en la Presidencia otorga a la UIA un perfil personalista y una tendencia a la concentración del poder de decisión institucional en dicha figura. En caso de quedar vacante la Presidencia por renuncia, ausencia u otros impedimentos, el cargo es asumido por el Vicepresidente primero, y sucesivamente por los restantes vicepresidentes, sin exceder el término del mandato del reemplazante (*Estatuto*, Sección 8, Art. 8.6.4).

Corresponde al Secretario suscribir conjuntamente con el Presidente las Memorias y Actas; llevar el registro de los socios, y organizar los trabajos de la Secretaría (*Estatuto*, Sección 8, Art. 8.8). Pese a esta asignación de funciones, en la UIA, el rol del Secretario excedió estos requisitos formales, convirtiéndose en el portavoz de la organización e influyendo en sus acciones. Además, y pese al rol de preponderancia asignado a la figura del Presidente, cuando la pertenencia institucional de ambos difirió, no faltaron las controversias y discrepancias de opiniones manifestadas por ambos dirigentes, tanto en el ámbito interno como en el político-institucional (Dossi 2011a).

Focalizar el análisis en el Presidente, Vicepresidente 1° y Secretario de la entidad tiene su justificación en los rasgos de la estructura organizacional expuesta: piramidal y vertical en la toma de decisiones, como así también una disminución y decreciente participación de todos los miembros en la adopción de decisiones. Se pasa de una base compuesta por más de 1000 miembros (Asamblea) a una Junta Ejecutiva conformada por apenas 47, hasta llegar a un último escalafón, el Comité Ejecutivo, donde las decisiones recaen sobre un núcleo cerrado de alrededor de 15 personas, con una clara preeminencia de las decisiones y objetivos de los dirigentes seleccionados (Dossi, 2008).

Por otra parte, los procesos eleccionarios en la UIA se caracterizan por presentar listas de unidad, confrontando dos en los momentos en los cuales la entidad atraviesa por fuertes crisis internas. En la UIA existen dos lineamientos: el Movimiento Industrial Argentino

(MIA) y el Movimiento Industrial Nacional (MIN). El primero surgió en 1975, tiene carácter liberal y exportador, favorable a la apertura económica y con un peso importante del sector agroindustrial; es la línea articuladora del discurso “clásico” de la entidad. El segundo surgió en 1982 y se formó por una coalición de diversos actores (dirigentes empresarios del interior, algunos de capital federal y figuras empresarias independientes), que no eran oficialismo en la UIA con la finalidad de enfrentar unificadamente al MIA. Se destacaba la presencia de empresas más vinculadas al mercado interno donde imperaban ideas de sesgo “desarrollista”, con una tendencia hacia el modelo mercado-internista, más favorable a la protección y al fomento de la actividad interna que a las vinculaciones con el exterior (Acuña, 1995; Viguera, 2000; Dossi, 2012a). El MIA y el MIN, establecieron en el año 1993, la presentación de una lista unificada para el proceso eleccionario e instauraron en 1997 un pacto de alternancia entre ambos que estipulaba que los representantes de ambas líneas debían rotarse en la conducción de la entidad cada dos años.

## **2. La elite industrial: evolución y trayectorias corporativas**

### **2.1. 1989-1993: Acuerdos internos y apertura en la conformación de la elite corporativa industrial**

En 1989 asumió la conducción de la UIA un nuevo Comité Ejecutivo: Presidente, Gilberto Montagna; Vicepresidente 1º, Héctor Massuh y Secretario, Jorge Gaibisso, en un contexto de fuerte crisis económica (particularmente intensa en el ámbito industrial), social y política cuya máxima expresión fue la hiperinflación. La necesidad de tomar medidas rápidamente proporcionó al gobierno el apoyo político y las facultades necesarias para comenzar su implementación. Ese año, tras la renuncia de Raúl Alfonsín a la Presidencia de la República y la asunción de Carlos S. Menem, el Congreso Nacional sancionó las leyes denominadas de “emergencia” que habilitaron el proceso de reformas neoliberales (Schvarzer 1998; Basualdo 2003).<sup>5</sup>

Las *trayectorias corporativas* que se muestran en el Cuadro 1 permiten advertir varios aspectos que vinculan los rasgos organizativos formales de la organización con los informales, que se desprenden de su funcionamiento y que dan cuenta de ciertas particularidades de la elite corporativa industrial. Gilberto Montagna cumplía con los requisitos estipulados en el *Estatuto* para acceder a la presidencia: era de nacionalidad argentina, su desempeño en cargos directivos e industriales era superior a 10 años y ejercía la presidencia de una empresa asociada a la UIA al momento de su designación (Establecimiento TERRABUSSI S.A). Presentaba una amplia trayectoria en el seno de la corporación, en la que desempeñó distintos cargos y funciones; se alineaba en el MIA. También presentaba participación en otras asociaciones vinculadas a su actividad industrial: la Cámara de Industriales de Productos Alimenticios (CIPA) y la Coordinadora de las Industrias de Productos Alimenticios (COPAL).

Sin embargo, el Presidente cumplió funciones que excedieron lo pautado en el Estatuto, ya que sus acciones, principalmente las vinculadas con la toma de decisiones y la posesión de voto decisorio para definir ciertas cuestiones, estuvieron permeadas por su propia condición empresaria y por su pertenencia a otras asociaciones. Su inserción en la actividad agroindustrial y su participación en la COPAL, la CIPA y la Federación de Industrias de Productos Alimenticios y Afines (FIPAA), entidades que avalaban y promovían la aplicación de las reformas neoliberales, dan cuenta de sus posicionamientos en el período. Como Presidente de la UIA (y en consonancia con otros dirigentes empresarios) avalaba la reforma del Estado que implicaba el achicamiento del gasto público y su retiro como actor económico, la estabilidad macroeconómica, la apertura de la economía y una reducción del costo empresario. El sector agroindustrial representado por Montagna, fue uno de los menos afectados por el nuevo funcionamiento económico; además contaba con la posibilidad de negociar sectorialmente con el Poder Ejecutivo determinadas medidas compensatorias.<sup>6</sup>

En función de esto, muchas veces las posiciones y decisiones de los dirigentes se alejan de los fines establecidos por su propia organización, acercándose y respondiendo a los de otras cámaras o asociaciones que integran. Estos rasgos influyeron en la dinámica de las relaciones y reclamos en el seno de la entidad, así como también en las negociaciones y posiciones que adoptó la dirigencia, y en particular, el Presidente en la dimensión política institucional. En esta esfera, la UIA formaba parte del Grupo de los 8, agrupamiento informal integrado por las ocho organizaciones más importantes del empresariado, que brindó su apoyo incondicional al gobierno, dominando la escena nacional hasta fines de los años '90, cuando se resquebrajó dando lugar al surgimiento de nuevas alianzas empresarias.<sup>7</sup>

El Vicepresidente 1º, Héctor Massuh, se alineaba en el MIN, pertenecía al sector celulósico papelerero y era propietario de Massuh S.A. (Grupo MASSUH); también contaba con trayectoria en el seno de la UIA desempeñando distintos cargos. Por fuera de la central fabril, desarrollaba su actividad gremial en la Federación de Industrias Celulósicas Papeleras y Afines. Por último, el Secretario, Jorge Gaibisso, pertenecía al sector petroquímico, formaba parte de Atanor S.A., se alineaba en el MIA y mostraba una trayectoria más acotada en el seno de la entidad. En cuanto a su actividad gremial general, la desarrollaba en la Cámara de la Industria Química y Petroquímica (CIQyP).

De estas *trayectorias corporativas* se desprende que los dirigentes de la UIA acceden de dos formas principales a los cargos directivos: a) por la pertenencia a cámaras asociadas a la UIA y la ocupación de distintos cargos en los órganos de conducción de la entidad; b) por la pertenencia a cámaras asociadas a la entidad pero sin haber detentado otros cargos de gestión en el seno de la UIA.

En el caso de aquellos dirigentes que no accedieron de alguna de estas formas, sus relaciones y formas de acceso provenían por la pertenencia a empresas asociadas a la entidad y/o por formar parte a cámaras asociadas a la UIA. La trayectoria en la organización y los vínculos con sus distintas actividades desempeñaron un rol importante al momento de acceder a este Comité Ejecutivo. En él, el sector alimenticio y el petroquímico contaban con preeminencia ya que eran representados respectivamente por el Presidente y el Secretario de la entidad. Asimismo, estos dirigentes aseguraban la representación de cámaras importantes y representativas como la COPAL, la CIPA y la CIQyP.

En el marco de las reformas económicas implementadas por el gobierno de entonces, esta constitución de la cúpula directiva industrial influyó sobre los posicionamientos públicos de la entidad y en los vínculos con otras corporaciones empresarias y el Estado. En líneas generales la dirigencia industrial avalaba las reformas neoliberales ya que se las consideraba necesarias para “sanear” la economía, pero presentaba disensos sobre la profundidad, el alcance y la falta de asistencia estatal para aquellos sectores más perjudicados. En el transcurso de los años noventa, y junto con los efectos concretos de las reformas, los desacuerdos se profundizaron en el seno de la UIA, alentando las controversias internas. En este sentido, las opiniones de la dirigencia de la UIA confluían con la de corporaciones empresarias como ADEBA, CAC, SRA y la Bolsa de Comercio, generalmente alejadas de los pedidos industriales. Cuestionaban el excesivo tamaño del Estado y su intervencionismo que hacían inviable el funcionamiento de la economía. Asimismo, la pertenencia de la UIA al Grupo de los 8 fue un condicionante importante sobre las acciones de los líderes industriales.

En abril 1991 se conformó un nuevo Comité Ejecutivo. Israel Mahler asumió la presidencia encabezando la lista del MIN. Su caudal de votos provino principalmente de los industriales del interior del país, de las pequeñas y medianas industrias, de los sectores metalúrgico, textil y petrolero nacional. Los cargos de Presidente, Vicepresidente 1° y Secretario fueron ocupados respectivamente por Israel Mahler, Héctor Massuh (ejercía este cargo desde la gestión anterior) y Manuel Herrera.

Mahler al igual que Montagna accedió a la presidencia de la UIA cumpliendo con los requisitos formales del *Estatuto*. Pertenecía a la rama industrial metalúrgica, era Presidente de la empresa metalmeccánica Técnica Toledo S.A. y, en el seno de la UIA integró la Junta Directiva, el Consejo General y el Comité Ejecutivo. En cuanto a su trayectoria gremial por fuera de la UIA, integró la Asociación Argentina de Fabricantes de Máquinas-Herramientas, Accesorios y Afines (AAFMHHA); además, se desempeñaba como Presidente de la Asociación de Industriales Metalúrgicos de la República Argentina (ADIMRA). La pertenencia del Presidente a una cámara de peso como ADIMRA, llevaría a tensiones entre los reclamos y necesidades particulares de su sector de actividad con las exigencias de otros intereses existentes en el seno de la entidad. Estas tensiones

se reflejaron en oscilaciones en los reclamos y discursos del Presidente en la búsqueda de equilibrar y consensuar las necesidades de la entidad que preside y las de su sector tradicional de actividad.

Estos son los aspectos de la dinámica informal de las organizaciones que pueden analizarse en las acciones concretas emprendidas por la dirigencia de una organización, que no son consideradas en los aspectos formales plasmados en sus *Estatutos*. Además, la pertenencia a otras cámaras y entidades de peso en el seno de la UIA se registra no sólo en el caso del Presidente sino también en los restantes dirigentes del Comité Ejecutivo, fortaleciendo de este modo las tensiones entre sus intereses sectoriales y los del conjunto de los asociados a quienes deben representar (Dossi 2011a).

Estas elecciones revistieron una importancia adicional, ya que fue la primera vez que un proceso eleccionario trajo aparejada la renovación de casi el 70% de los integrantes del Comité Ejecutivo. Las cúpulas directivas de la UIA se caracterizaron por la rotación de los mismos dirigentes por distintos puestos en el Comité Ejecutivo tras cada período eleccionario, impidiendo la integración de nuevos dirigentes. Esta renovación del Comité Ejecutivo se vinculó con los acuerdos realizados por los lineamientos de la UIA, el MIN y el MIA, y por las *trayectorias corporativas* de los dirigentes incorporados por cada una de estas líneas.

El Secretario de la entidad, Manuel Herrera, provenía del sector petroquímico, representaba a una gran empresa perteneciente a un grupo económico local (Pasa Petroquímica Argentina S.A., Grupo Pérez Companc) y a diferencia de los otros dirigentes no integró previamente la organización. Sin embargo, su trayectoria gremial se había desarrollado en la Asociación de Industriales de la Provincia de Santa Fe, cámara gremial asociada a su vez a la UIA. Su incorporación respondió a la necesidad de la UIA de integrar en su Comité Ejecutivo a representantes de grandes empresas y grupos económicos de peso con la finalidad de aumentar la representatividad y capacidad de negociación, ya que los mismos actuaban mediante las estructuras de la UIA y no se constituían como “polos” de representación paralelos y en competencia con la propia entidad.

La formación definitiva del Comité Ejecutivo fue fruto de los acuerdos de cada línea, y de la distribución de cargos según lo pautado por el *Estatuto*, resultando en la conformación de una cúpula directiva muy similar a su antecesora. Si bien triunfó en los comicios la línea más “industrialista” (MIN), en el Comité Ejecutivo se presentó un equilibrio entre los partidarios de ambos lineamientos y en la relación de fuerzas entre sectores beneficiados y perjudicados por las reformas. Por lo tanto, no se modificaron sustancialmente ni los intereses representados ni las políticas y necesidades planteados por los mismos.

De la comparación entre ambas cúpulas directivas se pueden extraer datos importantes sobre la representatividad que tuvieron los sectores y cámaras en cada una de ellas. El sector alimenticio continuó con los mismos representantes y empresas, dato relevante ya que dentro del espectro industrial es uno de los más competitivos por sus ventajas naturales, y en esos años se consolidó como la actividad manufacturera con más significación económica (Schorr, 2004). Además, mantuvo la presencia en el Comité Ejecutivo la COPAL, afirmando así las posiciones liberales y aperturistas de sus miembros en sintonía con las del gobierno nacional. La misma situación se presentó para el caso de los representantes de las industrias celulósicas-papeleras. El sector petroquímico continuó con un representante, Manuel Herrera, integrante del grupo Pérez Companc y perteneciente al MIN. Esta modificación ocasionó que la CIQyP –previamente representada por Jacques Hirsch y Jorge Gaibisso– quedase sin representante en el Comité Ejecutivo y que ninguna otra cámara del sector se sumara a la cúpula directiva.

Pese a las variaciones mencionadas, los sectores con mayor peso y relevancia tanto en la estructura organizativa y decisional de la UIA como en lo estructural-económico continuaron con la misma representación, y quienes ganaron posiciones en la estructura institucional de la entidad fueron los actores que adquirieron un rol relevante y crucial en la nueva conformación económica de la Argentina, principalmente los representantes de los grandes grupos económicos (Azpiazu, 1997; Castellani, 2009; Gaggero, 2011; Kulfas, 2001). La incorporación como dirigentes de la UIA de miembros de grupos económicos se vinculó con los cambios acaecidos en la economía del país, y su presencia respondió a la influencia que habían adquirido en la economía real así como a la necesidad de canalizarla institucionalmente. Su incorporación en las estructuras de decisión y conducción de la UIA pretendió obstruir el surgimiento de grupos de representación paralelos como los “Capitanes de la Industria” y el “Grupo María” en los años ochentas, que debilitaron a la UIA frente al poder político (Ostiguy 1990; Beltrán 2007) (Cuadro 1).

## **2.2. 1993-1997: Estabilidad y permanencia en la elite corporativa industrial**

En las elecciones de 1993 los industriales realizaron un acuerdo interno entre el MIN, el MIA y los grandes empresarios incorporados en el primer lineamiento, conformando una lista de unidad que propuso como candidato presidencial a Jorge Blanco Villegas (Grupo Macri), quien asumió el 28 de abril. La conformación de una lista única puso de relieve cambios en la organización interna de la UIA, reflejo de las profundas transformaciones que se producían en la base estructural de la entidad.

En el plano estructural-económico, la modificación de las estrategias de los grandes empresarios pertenecientes a los grupos económicos que se incorporaron a las estructuras de decisión y conducción de la UIA, incentivaban y promovían este cambio de acción de la entidad. En las elecciones de 1991, cuando recién se ponía en marcha el Plan

de Convertibilidad, los grandes empresarios se alinearon junto al MIN, representante de las pequeñas y medianas industrias y de las economías regionales, en las posiciones más exigentes hacia el gobierno. En aquel momento, el contexto presentaba un alto componente de incertidumbre que imposibilitaba saber cuál sería definitivamente el rumbo que tomaría la economía. A partir de 1993, los mismos grandes empresarios comenzaron a adoptar posiciones más negociadoras, giro que se vinculó con la participación de muchos de ellos en las privatizaciones mediante las cuales se convirtieron en propietarios o copropietarios de las empresas estatales privatizadas. Esta participación les permitió incursionar en actividades económicas rentables que compensaban las pérdidas que las medidas gubernamentales infligían al sector industrial (Azpiazu 1994; Basualdo 2003; Schorr 2004; Gaggero 2011).

Por lo tanto, la participación en el proceso privatizador de las empresas que representaban y su ubicación en nuevas oportunidades de negocios los llevaba a diversificar sus estructuras productivas, y en consecuencia a incrementar sus posibilidades más allá (y en numerosos casos por fuera) de la actividad industrial. En este aspecto, no querían formar parte de una entidad que se mostrase contraria y opuesta a las medidas que tomaba el gobierno nacional. La participación del grupo Pérez Companc en la privatización de la empresa YPF en 1992 y la del grupo TECHINT en la privatización de Somisa en el mismo año, dan cuenta de esta situación.

Jorge Blanco Villegas ocupó la Presidencia, Gilberto Montagna la Vicepresidencia 1° y Eduardo Faena, la Secretaría. El Presidente electo pertenecía a la industria automotriz y de electrodomésticos, formaba parte de Sevel Argentina S.A. (Grupo SOCMA). En el seno de la UIA estaba alineado al MIA, había desempeñado distintos cargos desde 1989, y por fuera de la entidad desarrollaba su actividad gremial como Presidente en la Asociación de Fábrica de Automotores (ADEFA). En el caso del Vicepresidente 1°, es remarcable que si bien continuaba con su actividad gremial en la CIPA y la COPAL, había vendido su establecimiento Terrabussi S.A., quedándose de este modo sin inserción en la actividad productiva (Gaggero 2008). El Secretario, Eduardo Faena, era integrante del MIN, pertenecía al sector de las pequeñas y medianas empresas del sector textil e integraba Asiana S.A. En cuanto a su trayectoria gremial en la UIA, sólo participó del Consejo General entre 1991-1993 y fue dirigente de la Federación Argentina de Industrias Textiles (FITA).

La conformación de este Comité Ejecutivo fue producto de los acuerdos entre el MIA y el MIN que distribuyó los cargos de forma casi igualitaria entre ambos agrupamientos (5 para el MIA y 6 para el MIN). Sin embargo, dado que el anterior Presidente estuvo alineado con el MIN, bajo la nueva presidencia se dispuso que el mismo perteneciese al MIA. En contrapartida, el MIN se quedó con la Secretaría, colocando a un representante de las pequeñas y medianas industrias, buscando de ese modo y desde un cargo

influyente en el seno de la entidad, contrabalancear la pertenencia y estrategias del Presidente. Estos acuerdos internos entre los integrantes de la entidad no están plasmados en sus estatutos ni en sus reglamentaciones formales, sino que son fruto de alianzas y negociaciones de índole informal entre los directivos, orientados principalmente a asegurar la presencia de los sectores e intereses por ellos representados en el máximo órgano de conducción de la asociación empresaria. De los grandes empresarios, era notoria la ausencia del grupo Pérez Companc, ya que Manuel Herrera, su representante, dejó el puesto de Secretario y no se incorporó ningún otro directivo del grupo.

Otro dato importante en comparación con la anterior composición del Comité Ejecutivo es que solamente tres integrantes se integraron por primera vez: Eduardo Faena, Luis José Vasallo (Zanella Hnos. y Cía.) y Alejandro de Achával (Industrias Petroquímicas Argentinas S.A. IPAKO). De este modo la renovación de la dirigencia industrial en este período fue de sólo un 33%, evidenciando que los acuerdos establecidos buscaron asegurar la continuidad y permanencia de los dirigentes en las estructuras de poder de la entidad, tras la importante renovación que produjo la elección de 1991. El Presidente Sergio Einaudi,<sup>8</sup> Patricio Zavalía Lagos (Alpargatas SAIC), Alejandro de Achával y Héctor Massuh representaban a grupos económicos, y tuvieron una activa participación tanto en la llegada de Mahler a la presidencia como en la conformación de la lista de unidad que hizo lo propio con Blanco Villegas.

A partir de las *trayectorias corporativas* (Cuadro 2) pueden realizarse algunas reflexiones sobre los rasgos de los nuevos dirigentes y de los vínculos entre los aspectos formales e informales de la organización.

El Secretario, Eduardo Faena, no tuvo participación desde la normalización de la entidad fabril (1981) ni en el Comité Ejecutivo ni en la Junta Directiva. Tampoco integró los Departamentos ni sus distintas comisiones. Solamente, participó del Consejo General en 1991 representando a la FITA. Al igual que en las gestiones anteriores, el Presidente cumple con los requisitos formales (ser argentino, poseer desempeño en cargos directivos industriales, y al momento de su designación era directivo de empresas asociadas a la UIA). También, a lo largo de su gestión, se puso en evidencia que la pertenencia de los Presidentes de la corporación fabril a sectores económicos y empresas específicos provoca conflictos de intereses y tensiones con los socios y representados de la misma. Esto se debe a que la filiación sectorial del Presidente y la cantidad de funciones depositadas en su figura, así como la posesión de voto decisorio en determinadas cuestiones llevan a que el mismo decida en función y privilegiando los intereses de su sector de pertenencia. La estructura formal de la entidad no revela de qué manera este aspecto incide sobre la dinámica de las relaciones entre el Presidente y sus socios y en la creciente disociación entre el fin que esgrime perseguir la UIA y lo que se produce en la práctica, fruto de esta lucha entre intereses del colectivo e intereses particulares.

La forma de acceso a los cargos en el Comité Ejecutivo bajo la presidencia de Blanco Villegas muestra el ingreso a la cúpula directiva de la UIA de dirigentes que no transitaban por distintos cargos en el seno de la entidad, sino que llegaban a las máximas posiciones directivas por su pertenencia a cámaras empresarias asociadas a la organización. Esta situación se manifestó con las tres nuevas incorporaciones al Comité Ejecutivo. Blanco Villegas, Sergio Einaudi y Hugo D'Alessandro (Arcor S.A.) ingresaron a la Junta Directiva de la UIA bajo la presidencia de Mahler y no habían formado parte ni del Comité Ejecutivo ni de los Departamentos de la organización previamente. Por lo tanto, desde 1989 se otorga menor importancia a la trayectoria empresarial en el seno de la entidad para acceder a su Comité Ejecutivo. En paralelo, pertenecer a cámaras empresarias asociadas y de peso en las estructuras de la UIA, adquiere más relevancia. En este sentido, la elite corporativa industrial manifiesta en los primeros años de la década de 1990 una tendencia a la apertura/renovación de su cúpula directiva. Prevalece en las condiciones para el ingreso, la pertenencia a cámaras de peso asociadas a la UIA en detrimento de la historia institucional de los dirigentes en el seno de la Unión.

Hacia fines de 1995, un nuevo proceso eleccionario ratificó la continuidad de Blanco Villegas en el cargo de Presidente. Asumieron como Vicepresidente 1° Claudio Sebastiani, y como Secretario Diego Videla. La distribución de cargos entre ambos lineamientos marcó la hegemonía del MIA en la cúpula directiva, ya que más de la mitad quedó en su posesión (10 para el MIA y 6 para el MIN), destacándose el de Presidente y Secretario. Pese a lo establecido en las reglamentaciones formales, donde se señala que la UIA debe propiciar la integración y representación igualitaria de sectores y territorios, la dinámica que se establece informalmente entre los dirigentes da lugar a situaciones y conformación de relaciones de poder internas que no aseguran lo estipulado en su *Estatuto*.

De las *trayectorias corporativas* (Cuadro 2) se desprende que 13 de estos dirigentes eran empresarios representantes de grandes empresas y sólo 3 pertenecían a empresas PYMI. La renovación de autoridades fue de un 43%, pero considerando una mayor cantidad de cargos en juego se advierte la consolidación en el Comité Ejecutivo de la estabilidad de la dirigencia tras el importante recambio de 1991. Además, todos los nuevos dirigentes formaban parte y representaban a grandes empresas y a cámaras empresarias de peso en las estructuras de la UIA, reafirmandose la tendencia a incorporar a estos dirigentes para conseguir aportes económicos para el funcionamiento de la entidad. Es importante destacar que Álvarez Gaiani, el Vicepresidente 2°, no era ni dueño ni directivo de ninguna empresa, y que su incorporación al Comité Ejecutivo fue fruto de su pertenencia a la poderosa COPAL, en tanto cámara empresaria asociada a la UIA. Bajo la segunda presidencia de Blanco Villegas, se continuó con la tendencia a incorporar dirigentes sin una vasta trayectoria corporativa en la entidad pero con pertenencia a cámaras asociadas y empresas de peso, equiparando la cantidad de dirigentes de ambas tipologías en las formas de acceso a los cargos del Comité Ejecutivo.

El Secretario, Diego Videla, expuso las tensiones en el seno de los lineamientos internos y también en las cámaras asociadas. Si bien tradicionalmente defendía por su pertenencia al MIA y la COPAL los preceptos del liberalismo económico, se alienaba en posiciones más cercanas en cuanto a sus reclamos y acciones del Estado con las desplegadas por los integrantes del MIN y de gran parte de los asociados de ADIMRA y FITA. Estas tensiones se manifestaron en la ausencia de ADIMRA del Comité Ejecutivo de la UIA. Esta cámara acentuaba sus disputas internas en relación con la estrategia y accionar de la dirigencia fabril. En los años previos, el representante en el Comité Ejecutivo por ADIMRA, José Luis Vasallo, había apoyado las posiciones negociadoras del Presidente de la UIA, desatando el desacuerdo entre los integrantes de ADIMRA que finalmente optaron por su alejamiento del Comité Ejecutivo –situación que se extendió a otras cámaras– (Dossi 2011a).

El Vicepresidente 1° Claudio Sebastiani pertenecía a la industria textil: era dueño de la mediana empresa, GIATYBAT. En el seno de la UIA desarrolló una amplia trayectoria atravesando por distintos cargos y organismos; en la Asociación de Industriales de la Provincia de Buenos Aires como representante del sector textil, complementaba su actividad gremial (Cuadro 2).

### **2.3. 1997-1999: Quiebre de la estabilidad, cambios en el acceso y renovación de la elite corporativa industrial**

En abril de 1997 la dirigencia fabril renovó el acuerdo de unidad entre el MIA y el MIN iniciado en 1993 y presentó la fórmula Sebastiani-Gaiani para la nueva conducción de la entidad con el aval del 95% del conjunto productivo. La Presidencia fue ocupada por Claudio Sebastiani (quien cumplía con los requisitos formales para acceder), la Vicepresidencia 1° por Alberto Álvarez Gaiani, y la Secretaría por Ignacio De Mendiguren. El Presidente Sebastiani era afiliado al Partido Justicialista y diputado, situación que ponía en evidencia tanto una contradicción entre los intereses estructurales de los dirigentes sino también la que derivaba de sus filiaciones ideológico-políticas y las obligaciones que podía imponerles su pertenencia a un partido político.<sup>9</sup> El Secretario de la entidad, Ignacio De Mendiguren, pertenecía al sector textil, y era dueño de la empresa KickFrance S.A. En su *trayectoria corporativa* integró el Consejo General; la Cámara Industrial de la Indumentaria, y la Unión Industrial de San Luis. Se posicionaba como un defensor de los intereses de los pequeños y medianos empresarios industriales.

De las *trayectorias corporativas* que figuran en el Cuadro 3 surge un dato relevante que diferencia a este Comité Ejecutivo de los conformados bajo las gestiones de Blanco Villegas: todos sus integrantes participaron previamente de la UIA, sea en el Consejo General, la Junta Directiva, los Departamentos o Comisiones. De este modo, se tendió a una ruptura en la preeminencia de la segunda forma de acceso al Comité Ejecutivo, acompañada por una revalorización de la pertenencia y formación de los dirigentes en

el seno de la organización al momento de acceder al máximo órgano de conducción de la UIA.

La nueva dirigencia se buscó en la propia organización. De este modo, se pretendía minimizar la llegada de dirigentes que no hubiesen integrado la UIA y que sólo contasen como antecedentes su afiliación a cámaras empresarias de relevancia. La búsqueda de dirigentes con trayectoria institucional se relacionaba con la necesidad de cerrar el proceso abierto desde prácticamente los comienzos de los años noventa (ingreso de dirigentes afiliados a cámaras de peso pero con escasa trayectoria institucional en la corporación), y revalorizar la pertenencia a la institución como una forma de recuperar los valores y objetivos tradicionales perseguidos por la UIA, cerrando el ingreso de nuevos dirigentes. Este viraje se relacionaba con la situación macroeconómica y con las críticas de numerosos asociados de la corporación hacia la dirigencia industrial (Dossi, 2011a).

Por otra parte, nueve miembros del Comité Ejecutivo, se incorporaban por primera vez, dando lugar a una renovación del 56 % de las autoridades, la segunda en importancia tras la ocurrida en el año 1991. Esta renovación, relacionada con los sucesos del contexto político-institucional, se reflejaba en la dinámica organizativa de la UIA y llevaba a la dirigencia fabril a efectuar reacomodamientos y alianzas internos para recuperar su representación como entidad corporativa y expresión de los intereses industriales. Frente a fuertes cambios y/o crisis en el contexto donde están imbricadas las asociaciones empresarias, su respuesta tiende a ser la reorganización interna con el propósito de posicionarse frente a los mismos, proceso que en el caso de la UIA sucedió en el año 1991 y ahora en 1997, seis años más tarde.

En cuanto a la pertenencia estructural de los integrantes, 12 representaban grandes empresas, mientras que solamente 4 lo hacían por el sector de las pequeñas y medianas industrias. En este sentido, y pese a la renovación mencionada, se consolidaba la tendencia iniciada en la gestión de Israel Mahler y fortalecida en las presidencias de Blanco Villegas. Además, se reforzaba esta situación con el caso del Departamento de la Pequeña y Mediana Industria, ya que su Presidente, Alberto Bracali, era el máximo representante del grupo económico INPLAST, al cual pertenecía la empresa Plástica Inplast S.A (Cuadro 3).

#### **2.4. 1999-2001: Preeminencia de la trayectoria profesional y clausura para ingresar a la elite corporativa industrial**

La conformación de la cúpula directiva de la UIA para el período 1999-2001 fue producto de intensas negociaciones entre el MIA y el MIN, ya que los integrantes de la segunda línea pretendían que el Comité Ejecutivo asumiese una posición más crítica y cuestionara rasgos del modelo económico que atentaban contra el funcionamiento de la actividad industrial, y que en los últimos años estaba impidiendo el desarrollo de gran parte de las actividades integrantes del sector.<sup>10</sup>

La posición de la dirigencia industrial se sustentaba principalmente en que la economía argentina atravesaba desde 1998 un período recesivo que afectaba al conjunto de la actividad económica, crisis que marcaría el fin de la convertibilidad. En este marco, el Departamento de Economía de la UIA pronosticó para 1999 un crecimiento de la economía de sólo el 2.5%, basándose en que la producción industrial había tenido en octubre de 1998 la caída más importante desde la recuperación del efecto tequila. El estimador mensual industrial (EMI) retrocedió en el mes de octubre un 6.4% respecto de igual mes 1997; los sectores más afectados fueron el textil, el automotor, la línea blanca y la industria siderúrgica, siendo la caída promedio de la industria del 10%; en las ramas más castigadas la retracción se ubicaba entre el 20% y el 30%. Sólo habían tenido un comportamiento positivo agroquímicos y azúcar.<sup>11</sup>

Bajo la gestión de Sebastiani-Gaiani emergieron con claridad los conflictos que surgen de los múltiples posicionamientos de los dirigentes empresarios, ocasionando tensiones entre la representación de los intereses de los empresarios y los de los dirigentes como “dirigentes profesionales”.<sup>12</sup> La integración del nuevo Comité Ejecutivo buscaba darle respuesta a esta problemática. Osvaldo Rial asumió como Presidente el 30 de abril de 1999 y los máximos líderes de la cúpula directiva pretendían que su gestión, construida a partir de los consensos y negociaciones internos entre los distintos sectores industriales, se basara en el cuestionamiento hacia la continuidad y profundización del modelo económico, y en la defensa de los intereses del conjunto industrial. La *trayectoria corporativa* de Rial en el ámbito empresario (Cuadro 4) era reconocida por los integrantes de la UIA y las actividades llevadas adelante por la Unión Industrial de la Provincia de Buenos Aires (UIPBA), entidad presidida por el dirigente, le otorgaban consenso, fundamentalmente desde los integrantes del MIN. Fue clave en su nombramiento, el aval otorgado por los líderes de grandes empresas y grupos económicos, integrantes del Comité Ejecutivo de la UIA, entre los que se destacan desde el MIN, Sergio Einaudi (TECHINT), Guillermo Gotelli (Alpargatas), Luis M. Blaquier (Ingenio Ledesma), Fragueyro (ACINDAR) y Héctor Massuh (Massuh S.A.). Estos dirigentes industriales junto a referentes de otras asociaciones empresarias conformaron poco tiempo después el denominado Grupo Productivo.<sup>13</sup> Desde el MIA, fue decisivo el aval de Hugo D’Alessandro (Arcor SAIC) y de su máximo referente, Diego Videla. Lo que distinguió a la gestión de Rial fue que contaba con el consenso de las empresas grandes, medianas y pequeñas de capital nacional, al tiempo que disintían con su llegada los referentes de las empresas extranjeras, más allá de su pertenencia a sectores específicos de actividad (Wainer 2010).

Los apoyos de grandes empresarios nacionales con los que contó Rial se vinculaban con la estrategia de los mismos de abandonar su aval casi incondicional, desde inicios de los años noventas y hasta aproximadamente 1997, a las políticas de privatizaciones, apertura y reforma del Estado. La crisis del sureste asiático en 1997, que repercutió negativamen-

te en la economía argentina, el ingreso en una fase recesiva desde 1998 y las presiones desde el ámbito gubernamental para habilitar otra reelección de Carlos Menem, impulsaron a los empresarios a modificar sus estrategias. Además, los cambios en la inserción estructural de muchos grupos económicos, especialmente aquellos vinculados con las privatizaciones de empresas de servicios públicos fortalecía este viraje de estrategia.

La composición de este Comité Ejecutivo se caracterizó por la permanencia de los dirigentes en el cuerpo de conducción. De 16 cargos sometidos a elección, 13 fueron ocupados por los mismos que habían pertenecido a la cúpula directiva en el período 1997-1999, reflejando una permanencia del 81,2% de la dirigencia. Sólo dos dirigentes (Roberto Arano y Juan Carlos Sacco) no integraron previamente el Comité Ejecutivo. Sin embargo Arano participó activamente en el Departamento de Economía e integró el Consejo General y la Junta Directiva, y Sacco, participó de estos dos últimos órganos.

La UIA consolidó la permanencia de sus dirigentes, evitando la renovación e incorporación de nuevos integrantes a su máxima estructura decisoria. Prevalece en la dimensión organizativa-institucional, la preeminencia de la primera forma de acceso empresarial para integrar el Comité Ejecutivo. Es decir, se otorgaba centralidad a la pertenencia previa y ejercicio de distintos puestos de responsabilidad en la UIA, en lugar de la procedencia directa por su filiación a cámaras de segundo grado asociadas a la entidad. Esta preeminencia que continúa lo iniciado en 1997, pone de relieve que, en momentos de crisis, la elite corporativa industrial recurre a un cierre y clausura en el acceso a cargos de nuevos dirigentes, prevaleciendo el mecanismo de ascenso interno de aquellos con trayectoria institucional en la corporación.

En la Vicepresidencia 1° asumió Álvarez Gaiani y la Secretaría continuó en manos de Ignacio De Mendiguren. Destacan dos hechos: por una parte, la permanencia del Secretario evidencia la importancia de este cargo, ya que mediante el mismo el MIN buscaba fomentar y difundir su posición en el plano político-institucional. Por otra parte, la continuidad de Álvarez Gaiani en el primer escalón de la línea sucesoria indicaba que pese a las desavenencias de la COPAL con las estrategias que adoptaba la nueva dirigencia de la UIA, la cámara empresarial continuaba manteniendo su espacio de representación y de relevancia en el seno de la asociación.

Los requisitos formales establecidos para el ejercicio de la presidencia eran cumplidos por Rial (nacionalidad argentina, propietario de Establecimiento Metalúrgico Herramental S.A). En el seno de la UIA ocupó distintos cargos y tenía una amplia trayectoria como dirigente gremial empresario en el seno de la UIPBA, cámara asociada a la UIA y en la cual ejerció también la Presidencia (Cuadro 4).

Otro dato remarcable fue que en presidencia del Departamento PYMI fue ocupada por un industrial vinculado al sector, Juan Carlos Lascurain,<sup>14</sup> empresario perteneciente al sector metalúrgico, con trayectoria en el seno de la UIA y vinculado a ADIMRA. De modo opuesto, en el período anterior, este cargo fue detentado por un directivo industrial perteneciente a grandes empresas. Esta modificación puede analizarse desde la severa crisis que atravesaban las PYMI y los reclamos y críticas que muchos empresarios efectuaron en la Asamblea Nacional realizada por la UIA en 1999. En un contexto de crisis que dificultaba y cuestionaba el rol del sector industrial como motor del crecimiento, esta tendencia puede enmarcarse en la necesidad de contar con líderes que, mediante su inserción en las estructuras de la UIA, fortaleciesen su capacidad institucional. La escasa renovación de su cúpula hizo que la preeminencia de directivos de grandes empresas continuase en el Comité Ejecutivo de la entidad; sólo la incorporación de Juan Carlos Sacco reforzaba la presencia PYMI.

En estos últimos años desempeñaron un rol importante los lazos que los líderes industriales mantuvieron con otros actores, particularmente con otras corporaciones empresarias, mediante la constitución del Grupo Productivo, alianza empresaria con reivindicaciones productivas, que implicó la ruptura del Grupo de los 8 y modificó las estrategias y negociaciones de los dirigentes industriales con los agentes estatales. En este sentido, las disputas que empezaron a gestarse en torno a las opciones para abandonar la convertibilidad, la devaluación o la dolarización de la economía, tuvieron una notable incidencia en el accionar colectivo de la UIA y en la influencia ejercida por el Grupo Techint desde la entidad a favor de la primera opción.<sup>15</sup> Para comprender estas posiciones, es importante resaltar que la estrategia de los grupos económicos locales estuvo signada por la toma de deuda externa, para luego realizar con esos recursos colocaciones en activos financieros en el mercado interno (títulos, bonos, depósitos, etc.) para valorizarlos a partir de la existencia de un diferencial positivo entre la tasa de interés interna e internacional y posteriormente fugarlos al exterior. El endeudamiento externo se convirtió en un instrumento para obtener renta financiera dado que la tasa de interés interna (a al cual se coloca el dinero) era sistemáticamente superior al costo del endeudamiento externo en el mercado internacional.<sup>16</sup> Este accionar justifica el apoyo de estos grupos desde el seno de la UIA hacia la promoción de la opción devaluadora y al posterior fomento de un modelo productivo con fuerte inserción exportadora.

## **Reflexiones Finales**

Del análisis de las *trayectorias corporativas* de los Presidentes, Vicepresidentes 1º y Secretarios de la UIA, se desprende que coexisten y se alternan dos formas de acceso a los máximos cargos directivos de la entidad.

Por un lado, la trayectoria por la “carrera profesional”, es decir, por su historia corporativa-gremial en el seno de la propia entidad, por los cargos ocupados, actividades realizadas y órganos de participación. Este tipo de ascenso a los máximos cargos se produce a partir de las acciones y actividades desarrolladas en el seno de la asociación y el desempeño del puesto tiene el foco en la carrera dirigencial. Cuando prima la trayectoria gremial-corporativa de los dirigentes, si bien éstos poseen vinculaciones con la actividad industrial, la ocupación de los cargos no depende del tamaño, peso específico de la empresa o sector de actividad industrial al cual pertenecen, sino de un modo casi exclusivo de las cualidades personales de la trayectoria empresarial. Esto quedó reflejado en el análisis en aquellos casos en que los máximos cargos de la corporación fueron ocupados por dirigentes de empresas medianas y/o por dirigentes sin filiación en el plano productivo. Bajo esta modalidad de acceso cobra relevancia la capacidad de los dirigentes para construir poder y consensos mientras desarrollan su carrera corporativa. De forma concomitante, los apoyos internos deben fortalecerse mediante la existencia y profundización de lazos con el “afuera” de la corporación, es decir, con otras organizaciones tanto del ámbito público como del privado. En la década de 1990 esta forma de acceso al Comité Ejecutivo estuvo estrechamente ligada con el contexto en el cual se desempeña la corporación empresarial. En este sentido, frente a situaciones de crisis que afectan el desenvolvimiento del sector industrial y que ponen en tensión los heterogéneos intereses que lo componen y que integran la UIA, la elite corporativa industrial optó por un proceso de clausura, cristalizado en el cierre para el ingreso de nuevos dirigentes al Comité Ejecutivo, realizando este reclutamiento entre aquellos que poseen una trayectoria en el seno de la corporación.

Por otro lado, también llegan a ocuparse los máximos cargos por la pertenencia de los dirigentes a cámaras empresarias o empresas de peso y relevancia en la escena nacional, asociadas a la UIA. Bajo esta modalidad, pierde relevancia la trayectoria profesional y la “historia” en el seno de la corporación, fortaleciéndose la importancia de los aspectos económicos-estructurales de determinadas cámaras o empresas. La llegada de nuevos dirigentes al Comité Ejecutivo de la UIA se produjo en los años bajo estudio en momentos en que el contexto macroeconómico registró una estabilidad y crecimiento relativos y, permitió simultáneamente que algunos empresarios industriales pudieran insertarse en nuevas oportunidades de negocio abiertas bajo el nuevo modelo económico.

Por otra parte, y más allá de la forma de acceso a los cargos, los Presidentes, Vicepresidentes y Secretarios de la UIA en los años noventa tendieron a ocupar previamente (con distintos niveles de participación, importancia e intensidad) cargos en algunos de los órganos de conducción o departamentos que componen a la corporación fabril. Sin embargo se destaca que bajo la segunda forma de acceso, la participación fue menor tanto por la importancia de los cargos ocupados como por el tiempo de ejercicio de

los mismos. En cuanto a la afiliación en sus lineamientos internos (MIA y MIN), los máximos dirigentes se encolumnaron bajo alguno de los dos en el período analizado.

En lo concerniente a la estabilidad de la cúpula corporativa industrial, se destaca que más allá de dos momentos puntuales (1991 y 1997), la tendencia predominante es a la estabilidad del máximo cuerpo directivo y a la permanencia de sus dirigentes. La alta rotación de los Presidentes (salvo la permanencia de Blanco Villegas por dos períodos consecutivos) se vincula con lo estipulado en el *Estatuto* de la UIA. Sin embargo, la salida de la Presidencia suele tener como resultado la ocupación de otro alto puesto en el Comité Ejecutivo, contribuyendo a la estabilidad de la dirigencia industrial, que limita la llegada de nuevos dirigentes y la renovación de autoridades, imponiendo una rotación de los mismos dirigentes por distintos puestos directivos.

La mayoría de los dirigentes analizados fue propietaria de empresas, de tamaño medio y no grande. La característica principal de estos dirigentes es que no representaban (en su mayor parte) por sí mismos a grandes empresas, pero arribaban a los cargos, y particularmente a la Presidencia, con el aval de los grandes grupos económicos integrantes de la UIA. Esta situación se evidencia de forma emblemática con las presidencias de Israel Mahler (1991-1993), Claudio Sebastiani (1997-1999) y Osvaldo Rial (1999-2001).

Otro rasgo importante de la élite corporativa industrial en la década de 1990, particularmente de sus Presidentes, es su capacidad para convertirse en representantes sectoriales, sea de un sector o del conjunto del empresariado. Esto les otorga capacidad para realizar distintas actividades de “*lobbying*” sectorial, promoviendo los intereses a los cuales representan, generando fricciones y tensiones con aquellos que quedan por fuera de esta esfera de representación. Por otra parte, esos dirigentes en tanto representantes sectoriales, también ejercen influencia para gestionar alianzas estratégicas entre el Estado y los empresarios, permeadas por los intereses por ellos representados.

Asimismo, se desprende del análisis de las *trayectorias corporativas* que los máximos dirigentes industriales mantuvieron a lo largo de los años noventas diversos vínculos con organizaciones empresarias plasmados en la formación de agrupamientos colectivos como el Grupo de los 8 y el Grupo Productivo. Además, entablaron lazos con uniones industriales provinciales, destacándose la pertenencia de algunos de los Presidentes a dichas entidades, y con otras asociaciones o cámaras sectoriales, como los casos de COPAL, ADIMRA, CIPA, cuya incidencia no es menor en las estrategias llevadas adelante por la dirigencia industrial.

<sup>1</sup> La definición de elite económica fue elaborada en el marco de un proyecto sobre la reconfiguración de las elites económicas, tecnocráticas y políticas en la Argentina de fines del siglo XX (Proyecto PIP 1350, 2009-2011 Configuración de las elites argentinas. Las relaciones entre los cambios estructurales y corporativos del poder económico, el ascenso de la tecnocracia y la desprofesionalización del poder político entre 1976 y 2002, con sede en el CESE-IDAES/UNSAM y financiamiento del CONICET).

<sup>2</sup> La selección de estos tres niveles coincide con lo planteado por Beltrán y Castellani (2011). La nómina completa del Comité Ejecutivo puede consultarse en Dossi (2012a).

<sup>3</sup> El período ha sido seleccionado considerando que durante esos años se implementó el modelo neoliberal que transitó sus fases de auge y consolidación para luego comenzar a sufrir cimbronazos externos e internos que llevaron a su crisis y eclosión, junto con la formulación de un nuevo modelo económico que alteró las principales bases de sustentación de dicho modelo. La dinámica de este proceso no fue ajena a las corporaciones empresarias, sino que repercutió sobre las mismas, incidiendo en sus dinámicas y prácticas internas, a través de las cuales las corporaciones empresarias llevan adelante sus procesos de representación y construcción de la acción corporativa empresarial. Asimismo, el accionar colectivo de las corporaciones estuvo condicionado tanto por sus procesos internos como por las restricciones o posibilidades que les brindó el contexto de actuación. La división en subperíodos se realizó teniendo en cuenta los procesos electorarios y las distintas gestiones presidenciales que atravesaron a la UIA, que le imprimieron particularidades y rasgos propios al accionar corporativo y colectivo de la corporación. Las trayectorias corporativas de estos dirigentes imprimieron particularidades a la elite corporativa industrial habilitando distintas formas de organización y representación en cada uno de los períodos seleccionados. La selección de las mismas variables para analizar los subperíodos sirven para explicar cómo las interrelaciones formales e informales, los rasgos de sus dirigentes, etc., dan cuenta de distintas formas de dinámica institucional interna que luego repercuten en los posicionamientos políticos de las corporaciones.

<sup>4</sup> Acción corporativa empresarial alude a un subtipo de acción colectiva empresarial desarrollada en el seno de las corporaciones (Dossi 2011a; 2012b).

<sup>5</sup> Beltrán (1999, 2001, 2006) y Sidicaro (2001) analizaron los pronunciamientos de las corporaciones empresarias sobre las reformas neoliberales.

<sup>6</sup> Memoria UIA (1989, 1990).

<sup>7</sup> El Grupo de los 8 fue integrado por la UIA, la Sociedad Rural Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Bolsa de Comercio, la Cámara Argentina de la Construcción, la Unión Argentina de la Construcción, la Asociación de Bancos de la Argentina, la Asociación de Bancos de la República Argentina.

<sup>8</sup> Representante del Grupo TECHINT mediante su pertenencia a Siderca. Techint reforzaba su injerencia con la designación de otro ejecutivo de Siderca, Eduardo Casullo, como Director Ejecutivo de la entidad.

<sup>9</sup> Sebastiani otorgó quórum para la sanción de la ley de reforma laboral (1998), impulsada por el PJ y resistida por los industriales. Tras las controversias, presentó su renuncia y fue sucedido por el Vicepresidente 1º, Alvarez Gaini.

<sup>10</sup> Vid. Salvia (2014) sobre las posiciones de los sectores dominantes en la crisis del régimen de convertibilidad.

<sup>11</sup> Anuario UIA, 1998, 2º parte, pp. 15-18.

<sup>12</sup> Sobre las tensiones entre las funciones de los dirigentes se puede consultar el trabajo de Murillo (2008) para el estudio de los sindicatos.

<sup>13</sup> El Grupo Productivo fue integrado por la UIA, Confederaciones Rurales Argentinas y la Cámara Argentina de la Construcción (vid Merino 2014).

<sup>14</sup> Empresario metalúrgico, integrante de distintas cámaras industriales, desarrolló su carrera profesional en M. Royo comenzando como adscripto a la Gerencia General. Mantiene estrechos vínculos dentro de la corporación con Ignacio De Mendiguren y tiene contacto fluido con integrantes de la Organización Techint. Por esto, algunos integrantes de la UIA lo consideran un *lobbyista* de este importante grupo económico.

<sup>15</sup> Sobre el accionar del Grupo Techint en este período se puede consultar Gálvez (2009).

<sup>16</sup> Sobre las cuestiones del proceso de valorización financiera y el accionar de los grupos económicos industriales se puede consultar Gálvez (2009, 2013), Salvia (2014). Sobre el funcionamiento y la crisis del modelo económico en esos años se puede consultar Salvia (2011), Basualdo y Kulfas (2002).

**Cuadro 1:***Trayectorias corporativas de los Presidentes, Vicepresidentes 1° y Secretarios de la UIA en el período 1989-1993*

Período de gestión	Individuo / Cargo	Inserción estructural-económica	Empresa	Actividad gremial empresaria	Cámara empresaria de pertenencia	Actividad gremial en la UIA
1989-1991	Gilberto Montagna/ Presidente	Industria alimenticia	Establecimiento Modelo Terrabussi S.A.	CIPA: Secretario (1965-1983) COPAL: Secretario (1976-79), Vicepresidente 1° (1984-94), Presidente (1980-88) FIPAA: Secretario (1975-84), Presidente (1985-87)	CIPA-COPAL	Comisión Transitoria Empresarial Industrial: Secretario (1978-79); Comisión Asesora Ejecutiva de la Intervención de la UIA (1979- 81); Vicepresidente 1° (1981-89); Departamento de Comercio: Presidente (1981-83); Integrante Junta Directiva y Consejo General (1981-89)
1989-1991	Héctor Massuh/ Vicepresidente 1°	Industria celulósica-papelera	Massuh S.A.	Integrante Federación de Industrias Celulósicas Papeleras y Afines- FICEPA	FICEPA	Vicepresidente 4° (1987-89); Integrante Junta Directiva y Consejo General (1981-89)
1989-1991	Jorge Gaibisso/ Secretario	Industria Petroquímica	Atanor S.A.	Ocupó distintos cargos en la CIQyP	CIQyP	Prosecretario 1° (1987-89); Departamento de Economía; Vocal (1985-87); Integrante Consejo General (1985-89); y Junta Directiva (1987-89)
1991-1993	Israel Mahler/ Presidente	Industria Metalúrgica	Técnica Toledo S.A.	Presidente AAFMHA (1976-81); Presidente ADIMIRA	ADIMIRA	Integrante Junta Directiva y Consejo General (1987-91); Vicepresidente 3° (1989-1991)
1991-1993	Manuel Herrera/ Secretario	Industria Petroquímica	Pasa Petroquímica Argentina S.A. GRUPO PEREZ COMPANC	Dirigente Asociación de Industriales, Prov. de Sta. Fe (AIPSF)	AIPSF	No integró la organización
1991-1993	Héctor Massuh/ Vicepresidente 1°	Industria Celulósica-papelera	Massuh S.A.	Integrante Federación de Industrias Celulósicas Papeleras y Afines- FICEPA	FICEPA	Vicepresidente 4° (1987-89); Vicepresidente 1° (1989-91); Integrante Junta Directiva y Consejo General (1981-89)

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias de la UIA (1989-1993) y Anuarios de la UIA (1989-1993), Diario Clarín y La Nación (ediciones 1989-1993), Viguera (2000) y Kait (1997).

**Cuadro 2:**

*Trayectorias corporativas de los Presidentes, Vicepresidentes 1° y Secretarios de la UIA en el período 1993-1997*

Período de gestión	Individuo/Cargo	Inserción estructural económica	Empresa	Actividad gremial empresaria de pertenencia	Cámara empresaria de pertenencia	Actividad gremial en la UIA
1993-1995	Jorge Blanco Villegas/Presidente	Industria Automotriz Electrodomésticos	Sevel Argentina S.A. y Philco S.A. (GRUPO SOCMA).	Presidente ADEFA	ADEFA	Prosecretario 2° (1991-93); Integrante Consejo General (1989-1993) y Junta Directiva (1991-1993).
1993-1995	Eduardo Faena/ Secretario	Industria Textil	Asiana S.A.	Dirigente FITA	FITA	Integrante Consejo General (1991-1993).
1993-1995	Gilberto Montagna/ Vicepresidente 1°	Industria alimenticia.	Establecimiento Modelo Terrabusi S.A.	Secretario CIPA (1965-1983). Vicepresidente 1° de la COPAL (1984-1994). / Secretario Federación de la Industria de Productos Alimenticios y Afines (FIPAA 1975, 1984). / Presidente FIPAA (1985-1987). Secretario COPAL (1976-1979). / Presidente COPAL (1980-1988).		Secretario de la Comisión Transitoria Empresarial Industrial (COTEI, 1978-1979). / Integrante Comisión Ejecutiva de la intervención de la UIA (1979-1981). Vicepresidente 1° (1981-1989); Presidente (1989-1991); Vicepresidente 3° (1991-1993). / Presidente del departamento de comercio (1981-1983). / Integrante Junta Directiva y Consejo General (1981-1993).
1995-1997	Jorge Blanco Villegas/Presidente	Industria Automotriz. Y Electrodomésticos	Sevel Argentina S.A. y Philco S.A. (GRUPO SOCMA).	Presidente ADEFA	ADEFA	Prosecretario 2° (1991-1993); Presidente (1993-1995) / Integrante Consejo General (1989-1995) y Junta Directiva (1991-1995).
1995-1997	Diego Videla/ Secretario	Industria Frigorífica	Friforífico Cocarsa S.A.	Dirigente Unión Industrial de la Ciudad de Buenos Aires.	Unión Industrial de la Ciudad de Bs. As.	Secretario del departamento de legislación (1991-1993) / Presidente del departamento de relaciones internacionales (1993-1995) Integrante Junta Directiva (1989-1995) y Consejo General (1989-1995)
1995-1997	Claudio Sebastiani/ Vicepresidente 1°	Industria textil	GIATYBAT	Integrante Asociación de Industriales de la Provincia de Buenos Aires	Asociación de Industriales de la Provincia de Bs. As.	Prosecretario 2° (1987-1989); Prosecretario 2° (1989-1991); Prosecretario 1° (1993-1995) Presidente del departamento de la pequeña y mediana industria (1987-1989) / Integrante Junta Directiva (1987-1993) y Consejo General (1985-1995)

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias de la UIA (1993-1997) y Anuarios de la UIA (1993-1997), Diario Clarín y La Nación (ediciones 1993-1997), Vignera (2000) y Kat (1997).

**Cuadro 3:** Trayectorias corporativas del Presidente, Vicepresidente 1° y Secretario de la UIA en el período 1997-1999

Período de gestión	Individuo/Cargo	Inserción estructural-económica	Empresa	Actividad gremial empresarial	Cámara empresaria de pertenencia	Actividad gremial en la UIA
1997-1999	Sebastiani/Presidente	Industria textil	GIATYBAT	Integrante Asociación de Industriales de la Provincia de Buenos Aires	Asociación de Industriales de la Provincia de Buenos Aires	Prosecretario 2° (1987-89); Profesor 2° (1989-91); Profesor 1° (1993-95) Presidente del departamento de la pequeña y mediana industria (1987-89); Vicepresidente 1° (1995-97) Integrante Junta Directiva (1987-93) y Consejo General (1985-95)
1997-1999	De Mendiguren/ Secretario	Industria textil	KickFrance S.A.	Integrante Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria. Integrante Unión Industrial de San Luis	Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria.	Integrante Consejo General (1991-93; 1996-97)
1997-1999	Alvarez Gaini/ Vicepresidente 1°	Industria Alimenticia	No es dueño ni directivo de empresas.	Presidente COPAL	COPAL	Integrante Junta Directiva (1983-95) y Consejo General (1983-95) Presidente del departamento de la pequeña y mediana industria (1991-95) Vicepresidente 2° (1995-97)

Fuente: Elaboración propia en base a Memorias de la UIA (1997-1999) y Anuarios de la UIA (1997-1999), Diario Clarín y La Nación (ediciones 1997-1999), Viguera (2000) y Kait (1997).

**Cuadro 4:**  
*Trayectorias corporativas del Presidente, Vicepresidente 1° y Secretario de la UIA en el período 1999-2001*

Período de gestión	Individuo/Cargo	Inserción estructural-económica	Empresa	Actividad gremial empresaria	Cámara empresaria de pertenencia	Actividad gremial en la UIA
1999-2001	Oswaldo Rial/Presidente	Industria metalúrgica	Establecimiento Metalúrgico Herramental S.A.	Presidente UIPBA	UIPBA	Integrante Consejo General (1991-97) y suplente Junta Directiva (1993-95) Vicepresidente 2°(1997-99)
1999-2001	José Ignacio De Mendiguren/Secretario	Industria textil	KickFrance S.A.	Integrante Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria y de la Unión Industrial de San Luis	Cámara Industrial Argentina de la Indumentaria.	Integrante Consejo General (1991-1993;1996-1997). Secretario (1997-99)
1999-2001	Alberto Alvarez Gaiani/ Vicepresidente 1°	Industria Alimenticia	No era dueño ni directivo de empresa.	Presidente COPAL	COPAL	Integrante Junta Directiva (1983-1995) y Consejo General (1983-95) Pte. del departamento de la pequeña y mediana industria (1991-95) Vicepresidente 2° (1995-97);Vicepresidente. 1° (1997-99)

Fuente:Elaboración propia en base a Memorias de la UIA (1999-2001) y Anuarios de la UIA (1999-2001), Diario Clarín y La Nación (ediciones 1999-2001), Viguera (2000).

## Referencias bibliográficas

**Acuña, Carlos H.** (1995) “Intereses empresarios, dictadura y democracia en la Argentina actual (o sobre por qué la burguesía abandona estrategias autoritarias y opta por la estabilidad democrática)”, en Acuña, Carlos H. (ed), *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires, Nueva Visión: 231-282.

**Aruguete, E.** (2006). “Lucha política y conflicto de clases en la posdictadura. Límites a la constitución de alianzas policlasistas durante la administración de Alfonsín”, en Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*. Buenos Aires, Siglo Veintiuno Editores:413-460.

**Azpiazu, Daniel** (1994) “La industria argentina ante la privatización, la desregulación y la apertura asimétrica de la economía. La creciente polarización del poder económico”, en Azpiazu, Daniel y Hugo Nochteff, *El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadurismo y elite económica en la Argentina. Ensayos de economía política* Buenos Aires, FLACSO/Norma: 157-233.

**Azpiazu, Daniel** (1997) “El nuevo perfil de la elite empresaria. Concentración del poder económico y beneficios extraordinarios”, en *Realidad Económica* N° 145: 7-32

**Basualdo, Eduardo** (2000) *Concentración y centralización del capital en la Argentina durante la década del noventa*. Buenos Aires: UNQui-FLACSO-IDEP.

**Basualdo, Eduardo** (2003) “Las reformas estructurales del Plan de Convertibilidad durante la década del noventa. El auge y la crisis de la valorización financiera”, *Realidad económica*, N° 200: 42-83

**Basualdo, Eduardo** (2006) “Notas sobre la evolución de los grupos económicos en la Argentina”, *Cuadernos ATE/CTA*, N° 49, Buenos Aires.

**Beltrán, Gastón** (2006) “Acción empresaria e ideología. La génesis de las reformas estructurales”, en Pucciarelli, A. (coord.) *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* Buenos Aires, Siglo XXI Editores, pp. 199-243.

**Beltrán, Gastón** (2007). *La Acción Empresarial en el contexto de las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en Argentina*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

**Beltrán, Gastón** (2011a). “Las paradojas de la acción empresaria. Las asociaciones del empresariado argentino y la persistencia de las reformas estructurales”, en Alfredo Puc-

ciarelli (coord.), *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal*, Buenos Aires: Siglo XXI: 221-255

**Beltrán, Gastón** (2011b) “Escenas de la vida corporativa. Conocimiento y toma de decisión en las organizaciones”, *Apuntes de Investigación*, CECYP, Año 14, N° 19:103-130.

**Bisang, Roberto** (1998) “Apertura, reestructuración industrial y conglomerados económicos”, *Desarrollo Económico*, vol. 38 N° especial: 143-176.

**Blau, M.** (1975) *Approaches to the Study of Social Structure*, New York, The Free Press.

**Bourdieu, Pierre** (1998). *Cosas dichas*, Buenos Aires, Editorial Gedisa S.A.

**Castellani, Ana** (2009) “Continuidades y rupturas en la cúpula empresaria argentina entre 1976 y 2001”. Ponencia presentada en el XXII Congreso ALAS, FCS-Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 31 de agosto al 4 de septiembre.

**Diniz, E.** (2000) *Globalização, reformas economicas e elites empresarias*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas.

**Dorfman, Adolfo** (1970) *Historia de la industria argentina*, Buenos Aires, Solar-Hachette.

**Dossi, María V.** (2008) *La acción colectiva de los grandes grupos económicos. Un análisis de las estrategias y comportamiento de las corrientes internas de la Unión Industrial Argentina en el período 1989-2002*, Tesis de Maestría en Ciencia Política, Argentina: IDAES/UNSAM.

**Dossi, María V.** (2011a) *La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria en las asociaciones empresariales: un estudio de la Unión Industrial Argentina a partir de la articulación de la dimensión organizacional, estructural y política en el período 1989 – 2003*, Tesis Doctoral, Buenos Aires, FLACSO, Sede Académica Argentina, 342p. <http://hdl.handle.net/10469/3385>.

**Dossi, María V.** (2011b). “La construcción de la representación y de la acción corporativa empresaria. Un abordaje a partir de sus asociaciones representativas”, *Revista Temas y Debates*, N° 21:71-102.

**Dossi, María V.** (2012a) “La Unión Industrial Argentina: su organización y vinculaciones con el mundo de las corporaciones empresarias”, *Publicación Electrónica en Documentos de Investigación Social*, N° 19, Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES). <http://www.idaes.edu.ar/sitio/publicaciones/documentos.asp>

**Dossi, María V.** (2012b) “Debates sobre la acción empresarial organizada: aportes para la elaboración de la acción corporativa empresaria”, en *Papeles de Trabajo*, Revista Electrónica del IDAES, Año 6, N°9, junio 2012:58-83 [www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo](http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo)

**Dossi, María V. y Lissin, L.** (2010) “La acción empresarial organizada: propuesta de abordaje para el estudio del empresariado”, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Sociales, *Revista Mexicana de Sociología* 73 (3): 415-443.

**Etzioni, Amitai** (1975) *Organizaciones Modernas*, Editorial Hispanoamericana, México.

**Gaggero, Alejandro** (2008) “Fui industrial durante muchos años...”. Los Grupos Económicos Nacionales y el proceso de extranjerización del empresariado argentino durante la década de los noventa”, en *Papeles de Trabajo N° 3*, *Revista Electrónica, IDAES/ UNSAM* [www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo](http://www.idaes.edu.ar/papelesdetrabajo)

**Gaggero, Alejandro** (2011). *Los múltiples caminos de la retirada. Estrategias y desempeño de los grupos económicos nacionales en Argentina, entre la hiperinflación y el derrumbe de la convertibilidad (1989-2002)*. Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

**Gálvez, Eduardo** (2009) “Crisis, economía y hegemonía en Argentina, 1999-2003”, tesis doctoral, École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS).

**Gálvez, Eduardo** (2012) “La actuación de los grandes terratenientes en las crisis económicas de 1989-1991 y 2001-2002 en Argentina”, *Cuadernos del CENDES*, Año 29, nro. 79, Tercera Época, pp.79-96.

**Gálvez, Eduardo** (2013) “Divisiones y conflictos dentro de la elite empresaria argentina durante el modelo de valorización financiera”, *Trabajo y Sociedad*, N° 21: 91-100

**Granovetter, M.** (1985) “Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness”, *American Journal of Sociology*, Vol. 91 (3): 485-510.

**Kait, S.** (1997). *Quién es quién en defensa de la industria argentina*, Buenos Aires, Editorial Visual.

**Kulfas, Matías** (2001) *El impacto del proceso de fusiones y adquisiciones sobre el mapa de grandes empresas. Factores determinantes y transformaciones en el universo de las grandes empresas de capital local*. Buenos Aires: CEPAL.

**Majul, Luis** (1992). *Los dueños de la Argentina*, Editorial Sudamericana.

**Merino, G.** (2014) *El surgimiento del Grupo Productivo y el retorno de los “Capitanes de la Industria” al centro de la lucha política, 1999-2003*, Tesis para optar al grado de Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

**Murillo, María V.** (2008) *Sindicalismo, coaliciones partidarias y reformas de mercado en América Latina*. Buenos Aires, Ediciones Siglo XXI.

**Ostiguy, Pierre** (1990) *Los capitanes de la industria*, Buenos Aires, Editorial Legasa.

**Romero, Luis Alberto** (2003) *La crisis argentina. Una Mirada al siglo XX*, Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

**Salvia, S.** (2011) “El país en riesgo. Crisis financiera y gestión neoliberal en la Argentina (1999-2001)”, *Estudios* N° 26, Centro de Estudios Avanzados, Universidad Nacional de Córdoba pp. 111-124.

**Salvia, S.** (2014) “Empresarios, convertibilidad y crisis. ¿Entre la dolarización y la devaluación?, Íconos, *Revista de Ciencias Sociales* (Quito), 50:177-193.

**Sidicaro, Ricardo** (2001) *La crisis del Estado y los actores socioeconómicos en la Argentina (1989-2001)*, Buenos Aires, Libros del Rojas, Universidad de Buenos Aires.

**Schmitter, P. y Streek, W.** (1981). “The organization of business interests. A research design to study the associative action of business in the advanced industrial societies of Western Europe”, Revised and extended version. WissenschaftszentrumBerlin, IIM / LMP 81-1.

**Schorr, Martín** (2004) *Industria y nación. Poder económico, neoliberalismo y alternativas de reindustrialización en la Argentina contemporánea*, Buenos Aires, Edhasa.

**Schorr, Martín** (2005) *El modelo nacional industrial. Límites y posibilidades*, Buenos Aires, Capital Intelectual.

**Schvarzer, Jorge** (1991) *Empresarios del pasado. La Unión Industrial Argentina*, Buenos Aires: CISEA-Imago Mundi.

**Schvarzer, Jorge** (1998) *Implantación de un modelo económico. La experiencia argentina entre 1975 y el 2000*, Buenos Aires. Editorial A-Z.

**Tirado, Ricardo** (2006) “El poder en las cámaras industriales de México”, en *Revista Foro Internacional*, XLVI (184): 197-226.

**Viguera, A.** (1997) *La política de la reforma económica en la Argentina. Estado y empresarios en torno a la apertura comercial, 1987-1996*, Tesis de doctorado en Ciencias Sociales, México: FLACSO.

**Viguera, A.** (2000) *La trama política de la apertura económica en la Argentina (1987-1996)*, Ediciones Al Margen/Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

**Wainer, A.** (2010) *Clase dominante, hegemonía y modo de acumulación. La reconfiguración de las relaciones de fuerza en el interior de la burguesía durante la crisis y salida de la convertibilidad (1998-2003)*, Tesis de Doctorado en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina.

#### **Fuentes documentales consultadas**

Diario *Clarín*, 1989-2001

Diario *La Nación*, 1989-2001

Revista *Mercado* (1998-2001)

#### **Documentos empresarios**

Unión Industrial Argentina (2007). *Estatuto y Reglamento General*.

*Memorias* de la UIA (1989-2001)

*Anuarios* de la UIA (1989-2001)

# Organización social del cuidado y desigualdad:

## el déficit de políticas públicas de cuidado en Argentina

*Social organization of care and inequality: the public policies of care deficit in Argentina*

### **Corina Rodríguez Enriquez**

Investigadora Adjunta del Conicet en el Centro Interdisciplinario para el Estudio de Políticas Públicas (Ciepp). Miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Internacional de Economía Feminista (IAFFE) y de Development Alternatives with Women for a New Era (DAWN).  
crodriguezhenriquez@ciepp.org.ar

### **Gabriela Marzonetto**

Doctoranda en Ciencia Política, Universidad Nacional de San Martín. Becaria Doctoral Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas (Ciepp)-CONICET  
gmarzonetto@ciepp.org.ar

### **Resumen**

La manera en que se organiza socialmente el cuidado que permite la reproducción cotidiana de la vida de las personas tiene implicancias determinantes para los niveles de desigualdad social, siendo afectada y afectando la estratificación social y la situación de (in)equidad de género. El presente trabajo estudia esta cuestión para el caso de Argentina. Discute la situación de la organización social del cuidado, haciendo foco en la dimensión del cuidado de niños y niñas en la primera infancia. Identifica los elementos que la transforman en un vector de reproducción de desigualdades, analiza los avances y déficits de las políticas públicas en la materia a nivel nacional, y propone estrategias de política pública para mejorar la atención del problema.

**Palabras clave:** organización social del cuidado, equidad de género, desigualdad social, políticas del cuidado, políticas públicas

### **Abstract**

*The way care is socially organized impacts upon everyday life reproduction has implications for determining the levels of social inequality. It is both affected and affects social stratification and gender equity. This paper aims to discuss the state of the social organization of care in Argentina, focusing on child-care in early childhood. The paper identifies those elements that make of social*

**Fecha de recepción:**  
11.11.14

**Fecha de aceptación:**  
9.2.15

*organization of care a path to the reproduction of inequalities. For this purpose, it analyses progresses and deficits in care policies at the national level and suggests public policy strategies to address the problem.*

**Key words:** *social organization of care, gender equity, social inequality, public policies, care policies.*

## Introducción

La manera en que las sociedades organizan el cuidado que permite la reproducción cotidiana de la vida de las personas ha sido una preocupación histórica de los estudios de género, y en particular de los desarrollos desde distintas vertientes feministas. En las últimas décadas, este tema se ha revitalizado desde la mirada específica que se concentra en el rol que el trabajo de cuidado tiene en el sostenimiento del sistema económico y social, y de las implicancias que su organización tiene en la estratificación social y la equidad de género.

En particular se sostiene que la organización social del cuidado es injusta y se convierte en sí misma en un vector de reproducción de la desigualdad socio-económica y de género. Por eso mismo, y más particularmente en el marco de sociedades desiguales, se sugiere la necesidad de promover políticas públicas que redistribuyan las responsabilidades de cuidado, consiguiendo de esa manera dismantelar los obstáculos que su injusta distribución produce a la participación económica (especialmente de las mujeres) y con ello alcanzar mayor justicia distributiva.

En América Latina este tema ha venido ganando impulso tanto en materia de visibilización del trabajo de cuidado no remunerado como en el debate y el diseño e implementación de políticas públicas para su redistribución (cfr OIT-PNUD 2013; Montaña Virreira y Calderón Magaña 2010). En Argentina la discusión es aún embrionaria, y se promueve más desde algunos sectores académicos, organizaciones de la sociedad civil y espacios legislativos, que desde los ámbitos de gobierno con capacidad para la ejecución de políticas públicas (cfr por ejemplo Rodríguez Enríquez 2007; Lupica 2010; Rodríguez Enríquez y Pautassi 2014).

Por lo mismo, el presente artículo se propone contribuir discutiendo el estado de situación de la Organización Social del Cuidado en Argentina (con foco en la dimensión del cuidado de niños y niñas en la primera infancia), analizando cuáles son los déficits actuales en la materia y sugiriendo estrategias de políticas públicas que podrían aten-

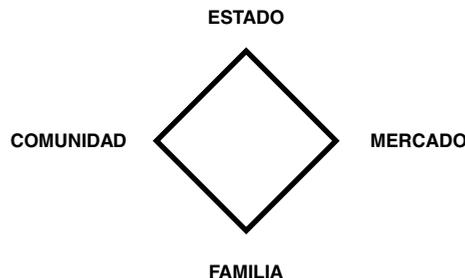
derlos. El texto se organiza de la siguiente manera: en la primera sección se presentan de forma sintética las principales nociones conceptuales que permiten abordar el problema. En la segunda, se describe el carácter injusto de la organización social del cuidado en Argentina, en lo referente al reparto de responsabilidades al interior de los hogares. En la tercera, se analizan en particular los déficits existentes en materia de provisión de servicios de cuidado. Y en la cuarta sección se presentan algunas sugerencias de estrategias de política pública posibles para atender la situación.<sup>1</sup>

## 1. Organización social del cuidado y justicia distributiva: conceptos básicos<sup>2</sup>

La noción de cuidado refiere a las actividades indispensables para satisfacer las necesidades básicas de la existencia y reproducción de las personas, brindándoles los elementos físicos y simbólicos que les permiten vivir en sociedad. Incluye el autocuidado, el cuidado directo de otras personas (la actividad interpersonal de cuidado), la provisión de las precondiciones en que se realiza el cuidado (la limpieza de la casa, la compra y preparación de alimentos) y la gestión del cuidado (coordinar horarios, realizar traslados a centros educativos y a otras instituciones, supervisar el trabajo de la cuidadora remunerada, entre otros). El cuidado permite atender las necesidades de las personas dependientes, por su edad o por sus condiciones/capacidades (niños y niñas, personas mayores, enfermas o con discapacidades) y también de las personas que podrían auto-proveerse dicho cuidado (Rodríguez Enríquez, 2005; Esquivel, 2011; ELA, 2012; Pautassi y Zibecchi, 2013).

La organización social del cuidado (en adelante OSC) se refiere a la manera en que inter-relacionadamente las familias, el Estado, el mercado y las organizaciones comunitarias, producen y distribuyen cuidado. La noción de OSC se emparenta con la de diamante de cuidado (Razavi, 2007) como representación de la arquitectura a través de la cual se provee el cuidado. El diamante de cuidado (Figura 1) indica la presencia de estos cuatro actores, pero también las relaciones que se establecen entre ellos: la provisión de cuidados no ocurre de manera aislada o estanca, sino que resulta de una continuidad donde se suceden actividades, trabajos y responsabilidades.

**Figura 1. Diamante de cuidado.**



Fuente: Razavi (2007)

En este sentido, Pérez Orozco (2007) sugiere hablar de redes de cuidado aludiendo a los encadenamientos múltiples y no lineales que se dan entre los actores que participan en el cuidado, los escenarios en los cuáles esto sucede, las interrelaciones que establecen entre sí y, en consecuencia, lo densa o débil que resulta la red de cuidados. Las redes de cuidado las conforman las personas que dan cuidado y las que los reciben (es decir, todas las personas en nuestros roles de cuidadoras y cuidadas) así como los actores institucionales, los marcos normativos y las regulaciones, la participación mercantil y también la comunitaria. Esta red de cuidados es dinámica, está en movimiento, cambia y, por ese mismo motivo, puede ser transformada.

La evidencia existente demuestra que la OSC, en su conformación actual en América Latina en general y en Argentina en particular, es injusta porque las responsabilidades de cuidado se encuentran desigualmente distribuidas en dos niveles distintos. Por un lado, hay una inequitativa distribución de las responsabilidades de cuidado entre hogares, Estado, mercado y organizaciones comunitarias (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). Por otro lado, la desigualdad en la distribución de responsabilidades se verifica también entre varones y mujeres (OIT-PNUD, 2009; Salvador, 2007, Rodríguez Enríquez, 2007a; Lupica, 2010; Esquivel et al, 2012; Marco y Rico, 2013). La evidencia muestra que el trabajo de cuidado es asumido mayormente por los hogares y, dentro de los hogares, por las mujeres. Esto deviene de la concurrencia simultánea de una serie diversa de factores.

El primer lugar, de la división sexual del trabajo, por la cual el trabajo productivo y reproductivo o de cuidado se distribuye desigualmente entre varones y mujeres. La división sexual del trabajo es la expresión de las relaciones de género en el mundo del trabajo y por tanto muestra relaciones de subordinación de las mujeres, cuya manifestación es su concentración en las responsabilidades de cuidado y su menor y peor participación en el mercado laboral (Pautassi, 2007a; Rodríguez Enríquez, 2007b).

En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, la injusta distribución de las responsabilidades de cuidado se vincula con la naturalización de la capacidad de las mujeres para cuidar. Así como en tantos otros aspectos de las relaciones de género, en este campo se construyó una idea social a partir de las características biológicas de los sexos. En particular, esto sucede cuando se considera que la capacidad biológica exclusiva de las mujeres de parir y amamantar las dota de capacidades superiores para otros aspectos del cuidado (como higienizar a los niños y niñas, preparar la comida, limpiar la casa, organizar las diversas actividades de cuidado necesarias en un hogar). Lejos de ser una capacidad natural, se trata de una construcción social sustentada por las relaciones patriarcales de género, que se sostiene en valoraciones culturales reproducidas por diversos mecanismos como la educación, los contenidos de las publicidades y otras piezas de comunicación, la tradición, las prácticas domésticas cotidianas, las religiones, las instituciones.

Un tercer factor explicativo se encuentra en los recorridos históricos de los regímenes de bienestar, donde la cuestión del cuidado fue considerada como responsabilidad principal de los hogares (y dentro de ellos, de las mujeres). De este modo, la participación del Estado quedó reservada para aspectos muy específicos (por caso la educación escolar) o como complemento de los hogares allí cuando las situaciones particulares lo ameritaran (por ejemplo, para el caso de hogares en situaciones de vulnerabilidad económica y social).

Finalmente, la experiencia socio-económicamente estratificada de la organización del cuidado es otra fuente de injusticia. Los hogares pertenecientes a distintos estratos económicos cuentan con diferentes grados de libertad para decidir la mejor manera de organizar el cuidado de las personas. Por ejemplo, una mujer que pertenece a un hogar de ingresos medios o altos cuenta con la oportunidad de adquirir servicios de cuidado en el mercado (salas maternas o jardines de infantes privados) o de pagar por el trabajo de cuidado de otra mujer (empleada de casas particulares). Esto alivia la presión sobre su propio tiempo de trabajo de cuidado no remunerado, liberándolo para otras actividades (de trabajo productivo en el mercado, de autocuidado, de educación o formación, de esparcimiento). Estas opciones se encuentran limitadas o son directamente nulas para la enorme mayoría de mujeres viviendo en hogares pertenecientes a los sectores más bajos en la distribución de recursos. En estos casos, la presión sobre el tiempo de trabajo de las mujeres puede ser superlativa y las restricciones para realizar otras actividades (entre ellas la participación en la vida económica) pueden ser severas. De este modo, la OSC resulta en sí misma un vector de reproducción y profundización de la desigualdad.

En tanto la OSC es injusta y profundiza diversas dimensiones de la desigualdad, resulta también un espacio de vulneración de derechos. En este sentido, la problemática del cuidado y la determinación sobre quién lo provee (para sí o para otros) remite a un problema de ejercicio de derechos; derechos que pueden estar contemplados en distintos cuerpos normativos o, si no lo están, su abordaje es requisito para la disminución de desigualdades como condición de una política pública. En uno y otro caso, la OSC remite a un debate en el que se entrecruzan derechos, desigualdades y políticas públicas (Pautassi, 2007b). La consideración del cuidado como derecho remite a la idea de derecho universal, independientemente del estado de necesidad que eventualmente esté transitando la persona. A su vez, implica analizar el cuidado como obligación demandable con las múltiples implicancias y derivaciones que trae aparejada. Implica un conjunto de obligaciones negativas, características de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), tales como no entorpecer los servicios de salas maternas o no impedir el acceso de un adulto mayor al sistema de salud. Pero también incluye obligaciones positivas que se enrojan en proveer los medios para poder cuidar y derivar el cuidado, para garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad y sin discriminación. En el marco de sociedades desiguales, para este logro es imprescindible la vigencia de políticas públicas.

Asimismo, características propias de la arquitectura de las políticas públicas pueden disminuir, reproducir o incrementar la estratificación y segregación social, según sea su nivel de articulación, diferenciación, características y calidad de los servicios y de las prestaciones que proveen, dependiendo de su carácter de corte asistencial o de tipo universal, y del tipo de reglas operativas, nivel y tipo de coordinación (ya sea con otras políticas públicas como entre instituciones y niveles jurisdiccionales).

¿Cuál es la forma que adopta la OSC en Argentina, y cuáles son sus implicancias en términos de desigualdad? En las próximas dos secciones abordamos esta cuestión para el caso particular del cuidado de niños y niñas.

## 2. La organización social del cuidado en Argentina: la desigual distribución del cuidado al interior de los hogares

Las necesidades de cuidado de niños y niñas son atendidas al interior de los hogares a través de dos tipos de arreglos: por un lado, el trabajo de cuidado no remunerado que realizan los propios integrantes de los hogares (o familiares o allegados que no forman parte del hogar) y por el otro, el trabajo de cuidado remunerado que realizan personas contratadas para tal fin.

Para conocer cómo se distribuyen las responsabilidades de cuidado al interior de los hogares, se utilizan las encuestas de uso del tiempo (o los módulos de uso del tiempo o trabajo no remunerado de las encuestas a hogares). En Argentina se ha aplicado recientemente un módulo de trabajo no remunerado (MTNR) en la Encuesta Anual de Hogares Urbanos (EAHU) del INDEC.<sup>3</sup> Esta fuente de información permite confirmar la presunción de la desigual distribución de trabajo no remunerado entre varones y mujeres. Como se observa en la Tabla 1, las mujeres tienen una tasa de participación en las actividades de cuidado treinta puntos porcentuales mayor a la de los varones, y dedican a estas tareas el doble de tiempo diario.<sup>4</sup>

**Tabla 1. Tasa de participación y tiempo promedio (horas diarias) dedicado al Trabajo No Remunerado. Total Aglomerados Urbanos. 2013**

	Varones		Mujeres	
	Tasa de Participación	Tiempo Promedio	Tasa de Participación	Tiempo Promedio
<b>Quehaceres domésticos</b>	50,9	2,4	86,6	3,9
<b>Apoyo escolar</b>	6,9	1,9	19,3	2,1
<b>Trabajo de cuidados</b>	16,8	3,8	31	5,9
<b>Total</b>	58,2	3,4	88,9	6,4

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Prensa del Módulo de Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo - 2013 - INDEC.

Cuando se observa en la desagregación de las actividades, se confirma que las mayores brechas en el uso del tiempo se da específicamente en las tareas domésticas y de cuidado (los varones destinan a estas tareas menos del 65% del tiempo que le destinan las mujeres), mientras se reduce en las tareas específica de apoyo escolar (ayudar a los niños/as a hacer las tareas).

La presencia de niños/as, sobre todo de menor edad, afecta el tiempo dedicado al cuidado. En efecto, la información del MTNR muestra que tanto los varones como las mujeres casi duplican su tiempo de trabajo no remunerado en actividades de cuidado ante la presencia de niños y niñas menores de 6 años en el hogar. Los primeros pasan de casi 3 horas a 4,5 horas diarias de TNR y las segundas pasan de 5 a 9,3 horas diarias en promedio. Adicionalmente, la brecha en el uso del tiempo entre varones y mujeres se amplía cuando hay presencia de niños/as menores en el hogar (en los hogares sin niños/as menores de 6 años, los varones destinan casi un 60% del tiempo que destinan las mujeres al trabajo no remunerado; esta dedicación se reduce a menos 50% cuando hay presencia de niños/as).

A su vez, la brecha en el tiempo destinado a tareas de cuidado entre varones y mujeres no se ve afectada por la participación en el mercado laboral de las personas. Según la información del MTNR, las mujeres siguen destinando casi el doble de tiempo a este tipo de trabajo que los varones, más allá que estén simultáneamente ocupadas en el mercado laboral (Rodríguez Enríquez, 2015). Más aún, las mujeres siempre destinan una cantidad de horas apreciables al cuidado, siendo algo mayor el tiempo cuando no se encuentran ocupadas en el mercado laboral (6,8 horas diarias cuando no están ocupadas, y 5,8 horas diarias cuando sí lo están). Por el contrario, a los varones no parece afectarles su participación en el mercado laboral, ya que destinan casi el mismo tiempo estando ocupados (3,5 horas diarias) o no ocupados (3,2 horas diarias).

En definitiva, la organización del cuidado al interior de los hogares se ajusta en base a la intensidad en el uso del tiempo de las mujeres. Cuando las mujeres participan en el mercado laboral, agregan a la jornada de trabajo de cuidado que históricamente asumían, la jornada de trabajo para el mercado. Razonablemente, y tal como lo muestra la tabla 2, el tiempo que las mujeres destinan al cuidado se reduce a medida que aumenta la jornada en el mercado laboral (mientras el de los varones se mantiene prácticamente inalterado).

**Tabla 2. Tasa de participación y tiempo promedio (horas diarias) dedicado al Trabajo No Remunerado según tiempo de trabajo remunerado. Total Aglomerados Urbanos. 2013**

Jornada Labotal Remunerada	Varones		Mujeres	
	Tasa de Participación	Tiempo Promedio	Tasa de Participación	Tiempo Promedio
Hasta 14 horas	65,1	3,8	89,7	7,7
15 a 34 horas	61,3	3,5	91,9	6,1
35 a 45 horas	59,1	3,3	87,7	5,2
45 a 60 horas	57,9	3,4	88,3	4,7
61 y más horas	49,7	3,5	83,8	5,6

Fuente: Elaboración propia en base a Informes de Prensa del Módulo de Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo - 2013 - INDEC

La contracara de esta desigual distribución de las responsabilidades de cuidado son las dificultades que las mujeres enfrentan (respecto de los varones) para la participación económica. Todos los indicadores del mercado laboral dan cuenta de esta brecha, que varía levemente en el tiempo y se sostiene, con matices, tanto en épocas de crecimiento como de retracción económica (cfr Castillo, et al 2007; Lupica 2010; Rodríguez Enriquez y Mendez 2013).

Para decirlo sintéticamente:

- Las mujeres participan menos que los varones en el mercado laboral. Mientras la tasa de actividad de las primeras alcanza al 47,1% la de los varones se eleva a 71,9%.<sup>5</sup>
- Las mujeres tienen más probabilidad que los varones de sufrir situaciones de desempleo cuando se incorporan al mercado laboral. En efecto, la tasa de desempleo abierto de las mujeres se ubica en 8,6% mientras la de los varones es de 6.5%.
- La participación de las mujeres en el mercado laboral está afectada por determinantes socio-económicos (lo que demuestra la interrelación entre las cuestiones de género y clase). Las mujeres con mayor nivel educativo (terciario o universitario completo) tienen una tasa de participación notablemente superior (84,7%) a las mujeres con poca educación formal (hasta secundaria incompleta, 39,9%). De la misma forma, las mujeres que viven en hogares de bajos ingresos tienen una tasa de participación notablemente inferior a las mujeres de los estratos socio-económicos más altos.
- La segregación ocupacional se sigue verificando tanto a nivel horizontal como vertical. Las mujeres concentran su participación en actividades vinculadas con trabajo

de cuidado (servicio doméstico, educación, salud, actividades comerciales minoristas, actividades de servicios), mientras los hombres tienen una mayor participación relativa en las actividades manufactureras, de la construcción y de servicios de transporte y energía. Asimismo, las mujeres se encuentran sobre-representadas en tareas de menor calificación y tienen mucho menor acceso a puestos altos en la escala de jerarquía de las ocupaciones.

- Las mujeres tienen una tasa de participación en el empleo no registrado (36,3%) superior a la de los varones (32,2%).
- Como consecuencia de todo lo anterior, persiste la brecha de ingresos laborales, explicada por la menor cantidad de tiempo que en promedio las mujeres pueden trabajar para el mercado, sumado a que lo hacen en mayor medida que los hombres en actividades de bajos salarios y poca protección social. En promedio, el ingreso laboral de las mujeres resulta un 13,3% inferior al de los hombres.

En síntesis, la desigual distribución de responsabilidades de cuidado al interior de los hogares sostiene la brecha de participación económica entre varones y mujeres. Esto es central para explicar las dificultades de autonomía económica de las mujeres, que se encuentra en la base de su subordinación económica. No solamente esto opera en la reproducción de las desigualdades de género, sino también de las desigualdades socio-económicas. La debilidad de los ingresos laborales de las mujeres es una explicación central a las dificultades para la superación de situaciones de pobreza o vulnerabilidad económica de muchos hogares.<sup>6</sup>

### **3. La organización social del cuidado en Argentina: los déficits de las políticas de cuidado**

La posibilidad de que los hogares deriven responsabilidades de cuidado a instituciones extradomésticas depende de la envergadura y características de la oferta de servicios, entre los cuales, en el marco de una sociedad desigual, es clave la participación del Estado a través de políticas públicas. En el caso de Argentina, la participación del Estado en la OSC se expresa en: (1) la regulación y garantía del derecho a las licencias por maternidad y paternidad en el mercado laboral, (2) la provisión de servicios educativos de corte universal donde se incluyen los jardines maternos y de infantes, y (3) programas de corte asistencialista, específicamente orientados a niños y niñas que viven en hogares en situación de vulnerabilidad social. Como se verá a continuación, las diferentes características y coberturas de estas intervenciones se vinculan con la estratificación social y en algún sentido contribuyen a la reproducción de las desigualdades socio-económicas y de género.

### **3.1. La regulación y garantía del derecho a las licencias por maternidad y paternidad para los trabajadores y trabajadoras**

Para dar cuenta de la importancia del Estado como regulador y garante del derecho al cuidado, podemos realizar un análisis desde el punto de vista normativo. La Constitución Nacional contiene dos artículos (art. 14 bis. y art. 75, incisos 22 y 23) que se vinculan con el derecho al cuidado.

El art. 14 bis brinda herramientas imprescindibles para el despliegue de esas actividades al asegurar la protección del trabajo y establecer la obligación del Estado de otorgar los beneficios de la seguridad social, la protección integral de la familia y la compensación económica familiar. El art. 75 inciso 22 encomienda al Congreso de la Nación la aprobación o el rechazo de los tratados internacionales y otorga jerarquía constitucional a los tratados de derechos humanos, entre los que se encuentran aquellos vinculados al derecho al cuidado:

- Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece que “la maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales” (art. 25, inc. 2);
- El Pacto Internacional por los Derechos Económicos Sociales y Culturales (PISDEC) que dispone que “se debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder una licencia con remuneración o prestaciones adecuadas a la seguridad social” (art. 10 inc. 2);
- El Pacto de San José de Costa Rica, que dispone que la familia debe ser protegida por la sociedad y el Estado, y que los Estados parte deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio (art.17);
- La CEDAW (Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer), que en su artículo 11° manda a los Estados parte a tomar medidas adecuadas para:

*“prohibir [...] el despido por motivo de embarazo o licencia de maternidad y la discriminación en los despidos sobre la base de estado civil; implantar la licencia de maternidad con sueldo pagado o con prestaciones sociales comparables sin pérdida del empleo previo, la antigüedad o beneficios sociales; alentar el suministro de los servicios sociales de apoyo necesarios para permitir que los padres combinen las obligaciones para con la familia con las responsabilidades del trabajo y la participación en la vida pública [...]; prestar protección especial a la mujer durante el embarazo en los tipos de trabajos que se haya probado puedan resultar perjudiciales para ella” (art. 11);*

– La Convención de los Derechos del Niño (CDN), que dispone que el Estado “debe asegurar la atención sanitaria prenatal y posnatal apropiada de las madres” (art. 24, inc. d). El art. 75, inc. 23 de la Constitución Nacional también ordena al Congreso a

*“Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad”. También a “Dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental, y de la madre durante el embarazo y el tiempo de lactancia”.*

Pese a que Argentina adhiere a los pactos y convenios arriba mencionados, y consagra en la Constitución Nacional estos derechos, la corresponsabilidad del cuidado ha sido tíbilmente incluida en el corpus normativo del derecho argentino (Rodríguez Enríquez y Pautassi, 2014). En términos generales, las disposiciones que regulan el ámbito del trabajo remunerado incluyen licencias con goce de haberes relativos a maternidad, paternidad, adopción, atención de hijos/as menores o con discapacidad y atención del grupo familiar. Además, existen beneficios tales como reducción de jornada laboral para madres de lactantes, y adecuaciones o cambios en el puesto de trabajo por motivo de gravidez. La extensión de estas licencias y beneficios con goce de haberes varía en los distintos regímenes laborales y por sector de ocupación y rama de actividad, los cuales también permiten prórrogas por períodos más prolongados pero sin goce de haberes.

Una de las principales consecuencias del hecho de que la protección de la maternidad, la paternidad y los permisos parentales para el cuidado de niños y niñas se encuentren vinculados con los diversos regímenes laborales, es que sólo quedan cubiertas por estas normas las personas en relación de empleo suscripta a través de un contrato de trabajo formalmente registrado. Las personas que trabajan de manera no registrada o informal, así como quienes están comprendidas bajo las modalidades de monotributo o autónomo (cuentapropistas, profesionales y trabajadoras/es independientes) quedan por fuera de cualquier régimen de licencias para cuidado.

En lo que respecta a las normas vigentes para trabajadores y trabajadoras del sector privado registrados, aplicable a todo el territorio del país, las licencias y los beneficios son los previstos en la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT), la Ley 24.716 que establece licencias maternas especiales en caso de hijos/as con Síndrome de Down y la

Ley 24.714 de Asignaciones Familiares, que incluye a todos los trabajadores registrados en la seguridad social, tanto del sector público como privado.<sup>7</sup>

La LCT constituye el piso mínimo de protección de derechos de las/os trabajadoras/es en relación de dependencia, que puede ser ampliado por los diversos convenios colectivos de trabajo de cada sector. Además de las licencias (cuyas características son sintetizadas en la tabla 3) el artículo 179 de la LCT indica que en los establecimientos donde preste servicios un número mínimo de trabajadoras (actualmente establecido en 50) el empleador deberá habilitar salas maternales y guarderías. Por su parte, y en caso de que los empleadores no cuenten con esas instalaciones, el art. 103 bis inc. f) los obliga a reintegrar los gastos por guardería y/o sala maternal en que incurran los trabajadores varones o mujeres con hijos de hasta seis (6) años de edad. También obliga a proveer útiles escolares y guardapolvos para los hijos de los trabajadores.

**Tabla 3. Características de las licencias de la LCT.**

<b>Beneficios</b>	<b>LEY DE CONTRATO DE TRABAJO</b>
<b>Maternidad</b>	90 días corridos, divididos en un período de 45 días anterior al parto y otro igual posterior al parto. Se podrá reducir la licencia anterior al parto, que no será inferior a 30 días.
<b>Paternidad</b>	2 días corridos
<b>Adopción</b>	No establece ninguna licencia ni beneficio.
<b>Excedencia</b>	Mínimo 3 meses y máximo 6 meses, sin goce de haberes
<b>Reducción horaria para madres de lactantes</b>	2 descansos diarios de media hora por un período no superior a 1 año posterior a la fecha de nacimiento
<b>Gravidez</b>	Cuando una mujer fuera despedida dentro del plazo de siete y medio (7 y 1/2) meses anteriores o posteriores a la fecha de parto, se presume que es en razón de su embarazo y dará lugar a una indemnización especial, equivalente a un año de remuneraciones (indemnización agravada).
<b>Hijos discapacitados (síndrome de down)</b>	6 meses posteriores a la licencia por maternidad, según establece la ley 24.716.
<b>Atención de hijos menores</b>	No establece ningún beneficio respecto a este criterio.
<b>Atención grupo familiar</b>	No establece ningún beneficio respecto a este criterio.
<b>Adaptación escolar</b>	No establece ningún beneficio respecto a este criterio.
<b>Visitas c/ fines de adopción</b>	No establece ningún beneficio respecto a este criterio.

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley 20744 de Contrato de Trabajo.

Como se puede observar, la LCT contiene importantes omisiones en relación al derecho al cuidado y la conciliación. En primer lugar cabe enfatizar su cobertura parcial, en la medida que excluye de los beneficios a las personas ocupadas de manera no registrada (el 42,1% de la población ocupada, según datos elaborados por el CITRADIS –Centro de Investigaciones en Trabajo, Distribución y Sociedad- a partir de la EPH para 2013).

Sumado a esto, en el país existe una gran disparidad de normativas, y por ejemplo, mientras que quienes trabajan en el sector privado cuentan con licencias por maternidad de 90 días, las mujeres que trabajan en el sector público nacional cuentan con 100 días, y las que trabajan en el empleo público provincial oscilan entre 90 y 210 días dependiendo de la jurisdicción.<sup>8</sup>

Dos aspectos no menos importantes son, por un lado, que el actual régimen de licencias coloca a las trabajadoras que adoptan en una situación desventajosa, ya que las mismas no perciben licencia por maternidad. Por otro lado, el rol de los padres es mínimo en la legislación existente, teniendo licencias de entre 2 días (para el sector privado) y 15 días (en el sector público de algunas jurisdicciones). Esta situación abona la reproducción cultural de determinados roles donde se perpetúa la imagen de la mujer cuidadora y el varón proveedor, y no se estimula una división del trabajo más equitativa al interior de los hogares.

El régimen actual de licencias ha demostrado quedar obsoleto también frente a los cambios acontecidos en la sociedad argentina del último lustro: con el reconocimiento del matrimonio igualitario, numerosas familias compuestas por parejas del mismo sexo que tienen hijos no cuentan con la equiparación de los derechos que les otorga el régimen de licencias a las familias tradicionales.

Adicionalmente, la legislación vigente solo contempla las licencias por nacimiento pero no así por cuidado en caso de enfermedad de hijos/as y grupo familiar, y adaptación escolar, entre otros aspectos que comprenden el conjunto de actividades de cuidado. Es decir, deja librado el problema del cuidado a las familias y a las posibilidades de estas de encontrar estrategias de conciliación por fuera de lo que regula la ley.

Ante esto, se advierte que el Estado como regulador y garante del derecho al cuidado, se muestra incapaz de dar respuestas integrales y que permitan la igualdad entre géneros en el mercado laboral. Esta situación tiene tanto consecuencias sobre las trabajadoras que ven obstaculizadas sus carreras laborales por la incapacidad de conciliación, y sobre los padres varones que ven restringido su derecho a cuidar, como sobre los niños y niñas, que ven restringidos sus derechos a recibir cuidados de ambos padres en la primera infancia.

### 3.2. Servicios de cuidado de niños y niñas: las opciones universalistas

El sistema educativo ocupa un rol central en la OSC, y más allá de su obligatoriedad (ley 26.206), padres y madres lo perciben como un espacio de cuidado para sus hijos/as, que además de brindarles contención pedagógica y contenidos educativos, se constituye en un mecanismo de conciliación entre la vida laboral y familiar de las madres y los padres. Es por su importancia institucional para el cuidado y el desarrollo integral de los niños/as, que consideramos al sistema educativo como uno de los pilares de la oferta pública de cuidados ofrecida por el Estado.

Normativamente, los servicios educativos están regulados por la Ley Nacional de Educación (Ley 26206, y la Ley 27045 que modifica los artículos 16,18 y 19 de la ley 26206) que ratifica la obligatoriedad de asistencia escolar para los niños y niñas a partir de los cuatro años, y asimismo establece la obligación del Estado de garantizar el acceso universal a los niños y niñas de tres años de edad.

Dicha ley regula tanto los establecimientos de gestión estatal como los de gestión privada y comunitarios.

La organización de la educación inicial, de acuerdo con el artículo 24 de la Ley 26.206, tiene las siguientes características:

- Los *Jardines Maternales* atienden a los/as niños/as desde los cuarenta y cinco (45) días a los dos (2) años de edad inclusive y los *Jardines de Infantes* a los/as niños/as desde los tres (3) a los cinco (5) años de edad inclusive.
- En función de las características del contexto se reconocen otras formas organizativas del nivel para la atención educativa de los/as niños/as entre los cuarenta y cinco (45) días y los cinco (5) años, como *salas multi-edades o pluri-salas* en contextos rurales o urbanos, *salas de juego* y otras modalidades que pudieran conformarse.

Respecto a la cobertura de los servicios, los mismos varían por edad y por jurisdicción. Por lo general, la cobertura es elevada para la edad obligatoria dentro del nivel inicial, con una cobertura promedio para los niños de 5 años, del 91,4% para el total del país, siendo Chaco una de las provincias con menor cobertura (82,7%) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la que cuenta con mayor cobertura (96,7%).

A partir de allí, la cobertura de las distintas salas del nivel inicial, varía sustantivamente. Para los 4 años son relativamente altas en el total del país (69,8%), lo que podría estar explicado por la inclusión en la ley de la obligatoriedad del Estado de generalizar el acceso a la educación para los niños y niñas de esta edad (a lo que se suma la reciente extensión de la obligatoriedad de asistencia a este nivel). Aún con este nivel promedio para el total del país, se puede observar que la cobertura es mucho más alta en la Ciudad de Buenos Aires y en la Provincia de Buenos Aires (con cobertura superior al 90% y

80,7% respectivamente) pero resulta marcadamente más baja en las provincias del norte (Chaco presenta un nivel de cobertura del 43,5% y Jujuy de 61,9%).

Estas diferencias se extreman para los niños y niñas de menor edad. Para el total del país, la cobertura educativa de los niños de 3 años apenas alcanza al 40%. Este promedio es superado también en la Ciudad de Buenos Aires (75,8%) y la Provincia de Buenos Aires (54,6%). En contraste, en las provincias del norte, la cobertura es muy baja, en torno o inferior al 20% del total de niños y niñas de esta edad.

La cuestión se agrava severamente para los niños y niñas más pequeños, ya que para el tramo de edad de 0 a 2 años la cobertura del servicio escolar (salas y jardines maternos) es menor al 4% (tabla 4).

**Tabla 4. Asistencia y cobertura educativa de niños y niñas total del país (0 a 12 años)**

Edad	Población	Matrícula escolar total (público y privado)	Cobertura
0 a 2	2029712	78553	3,9
3	648071	261498	40,4
4	659869	460653	69,8
5	676130	617709	91,4
6 a 12	4794340	4741255	98,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Censo 2010 y la Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa. Ministerio de Educación de la Nación.

En síntesis, el acceso a servicios de cuidado en el ámbito escolar se incrementa con la edad de los niños/as, vinculado a tres motivos: i) la preferencia social de que los niños y niñas permanezcan al cuidado dentro del hogar en los primeros años; ii) el establecimiento de la edad de educación obligatoria; y iii) la diferencia en la oferta de servicios de cuidado por edad, siendo decreciente justamente con la edad de los mismos.

**Tabla 5: Matrícula de alumnos de nivel inicial por jurisdicción, por ciclo y tipo de gestión.**

<b>Total País</b>			<b>Total</b>	<b>1.610.845</b>
			Gestión Estatal	66,65%
			Gestión Privada	33,34%
<b>Ciclo</b>	<b>Jardín maternal</b>		<b>Total</b>	<b>91.739</b>
			Gestión Estatal	44,34%
			Gestión Privada	55,65%
	<b>Jardín de infantes</b>	Sala de 3 años	<b>Total</b>	<b>273.450</b>
			Gestión Estatal	58,25%
			Gestión Privada	41,74%
		Sala de 4 años	<b>Total</b>	<b>552.040</b>
			Gestión Estatal	68,35%
			Gestión Privada	31,64%
		Sala de 5 años	<b>Total</b>	<b>693.616</b>
			Gestión Estatal	71,55%
			Gestión Privada	28,44%

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Relevamiento Anual 2012 de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de Calidad Educativa. Ministerio de Educación de la Nación

Otra característica importante de la provisión del servicio educativo es la participación de establecimientos de gestión pública y privada. Como se observa en la tabla 5, la matrícula escolar en primera infancia crece a medida que se acerca a la edad obligatoria de escolaridad, siendo la matrícula de jardines maternos solo el 5,6% del total de la matrícula de nivel inicial, mientras que la de sala de 5 años es el 43,05% de la matrícula de nivel inicial total. Esta situación se agrava cuando se observa que de los niños y niñas que asisten a jardines maternos, más de la mitad lo hace en establecimientos privados, lo que evidencia la falta de servicios educativos de gestión estatal para este tramo etario, situación que se va revirtiendo para los otros grupos etarios y a medida que se acerca a la edad de escolaridad obligatoria.

Por su parte, estas diferencias en las matrículas y tipo de establecimiento al que asisten los niños y niñas, también presenta diferencias por jurisdicción, lo que permite observar que desde la descentralización educativa, no todas las provincias han dado respuestas similares al problema de la educación en primera infancia. Esto adquiere notoriedad cuando se observa que la Ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires (sobre todo en el conurbano) son las jurisdicciones con mayor participación en el sector de gestión privada en todos los años del nivel inicial, mientras que provincias como Chu-

but, Corrientes y Mendoza, son las que muestran mayor presencia de establecimientos estatales.

Otro aspecto fundamental refiere a la característica de la oferta educativa en relación a la duración de la jornada, lo que es clave toda vez que las instituciones educativas suelen ser uno de los mecanismos más habituales de conciliación entre la vida laboral y familiar. Según la información disponible, el 10,34% de los jardines maternos y el 2,76% de los jardines de infantes ofrecen servicios de doble jornada, lo que demuestra el déficit de esta oferta como mecanismo de conciliación.

La tasa de asistencia escolar, sobre todo en los niños y niñas más pequeños, difiere marcadamente por estrato socio-económico. Como se evidencia en la tabla 6, la tasa de asistencia de los niños y niñas de entre 0 y 2 años es baja para todos los grupos, pero aún menor para los niños y niñas que viven en hogares de los quintiles de ingresos más bajos. De la misma manera, para el rango de edad de 3 años, solo el 25,3% de los niños y niñas de hogares de menores ingresos asisten a establecimientos educativos, mientras que entre los niños y niñas de hogares con mayores ingresos la asistencia se aproxima al 50%. Las desigualdades persisten, aunque incrementándose las tasas y reduciéndose las brechas, para los niños y niñas de mayor edad (tramo de edad de educación inicial obligatoria).

**Tabla 6. Asistencia a jardines maternos y jardines de infantes, por edad y quintil de ingresos per cápita familiar. 2012.**

<b>ASISTEN ESCUELA</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
0-2 años	0.42	3.61	14.94	7.73	7.42
3 años	25.26	40.22	53.01	45.40	47.68
4 años	64.39	69.77	81.87	81.89	95.84
5 años	90.54	96.56	96.81	95.58	100.00

Fuente: Elaboración propia en base a Microdatos EPH 2012.

En materia de garantía del derecho a la educación, puede decirse que el marco legal de la Ley Nacional de Educación 26.206 deviene de un legado institucional marcado por la relevancia histórica de la educación básica en Argentina, desde el temprano establecimiento de la misma como pública, gratuita, laica y obligatoria.

Puede decirse, además, que en los últimos años en la Argentina se han experimentado avances en materia educativa, como el incremento del porcentaje del gasto social destinado a educación y su sostenimiento en el tiempo, la extensión de la obligatoriedad de la escolaridad hasta la finalización del secundario, la extensión paulatina de la educación inicial a los 4 años y su reciente sanción como nivel también obligatorio, y la incorporación de la modalidad de jornada completa en algunas escuelas. No obstante, se observan falencias en relación a la garantía de acceso a la educación y la insuficiencia de información en lo que respecta a la calidad educativa, uno de los aspectos donde las desigualdades parecen ser más notorias.

En este sentido, las mayores debilidades en materia de garantía del derecho a la educación, como componente del cuidado, deviene de la baja tasa de escolarización en las edades no obligatorias, lo que es especialmente relevante en los niños y niñas en la primera infancia (y muy centralmente en el rango de edad de 0 a 3 años). Esta afirmación general encierra diferencias marcadas por estrato socio-económico. Como se mencionó, estas diferencias devienen de la combinación de déficits de oferta pública en este nivel, costo de la oferta privada, desigualdad de recursos para acceder a estos últimos, conformación de los hogares, y peso de las pautas culturales (Rodríguez Enriquez y Pautassi, 2014). Otro aspecto relevante que marca una debilidad, es la escasa cobertura de establecimientos públicos que ofrezcan servicios de doble jornada. Este, como se mencionó más arriba, es un aspecto fundamental cuando el derecho a la educación se pone en diálogo con el derecho a la conciliación de la vida laboral y familiar de las madres y los padres.

Ante lo expuesto, se puede afirmar que la conformación actual de la oferta educativa, en particular en la primera infancia, donde el componente de cuidado se vuelve más sustantivo, se convierte en sí mismo en un reproductor de desigualdades, vulnerando aspectos fundamentales del derecho a la educación.

### **3.3. Servicios de cuidado de niños y niñas: las alternativas asistencialistas**

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación cuenta con dos programas específicos para la primera infancia, que por sus componentes y objetivos principales, se pueden considerar políticas que se aproximan a la provisión de cuidados desde una perspectiva asistencialista focalizada en la población de menores recursos, y en situación de vulnerabilidad social. Estos son los programas *Primeros Años* y *Creciendo Juntos*.

El Programa Nacional de Desarrollo Infantil “Primeros Años” depende del Consejo Nacional de Políticas Sociales, y tiene por objetivo establecer como política pública el abordaje integral del desarrollo de niñas y niños de 0 a 4 años, en su contexto familiar y comunitario, desde una perspectiva de integración social, institucional y territorial de

las acciones de gobierno para la construcción de entornos contenedores y protectores de los derechos de niñas y niños.<sup>9</sup>

Las actividades que se realizan en el marco del programa son:

- *Desarrollo de Proyectos Participativos Locales*: que centrados en los niños y niñas más pequeños, promueven actividades que involucren a la comunidad y las familias.
- *Constitución y Fortalecimiento de Redes de Actores Sociales*: se conforman en cada localidad mesas locales (se encuentran en funcionamiento 250 mesas locales en todo el país), orientadas a la construcción de entornos que sostienen a las familias en la crianza y promueven el desarrollo infantil temprano.

En el marco del programa se organizan espacios de encuentro y reflexión entre familias, para la consulta y apoyo en temas relacionados a prevención en salud, nutrición y educación sexual integral. Asimismo el programa también cuenta con espacios de lectura, juego y recreación.

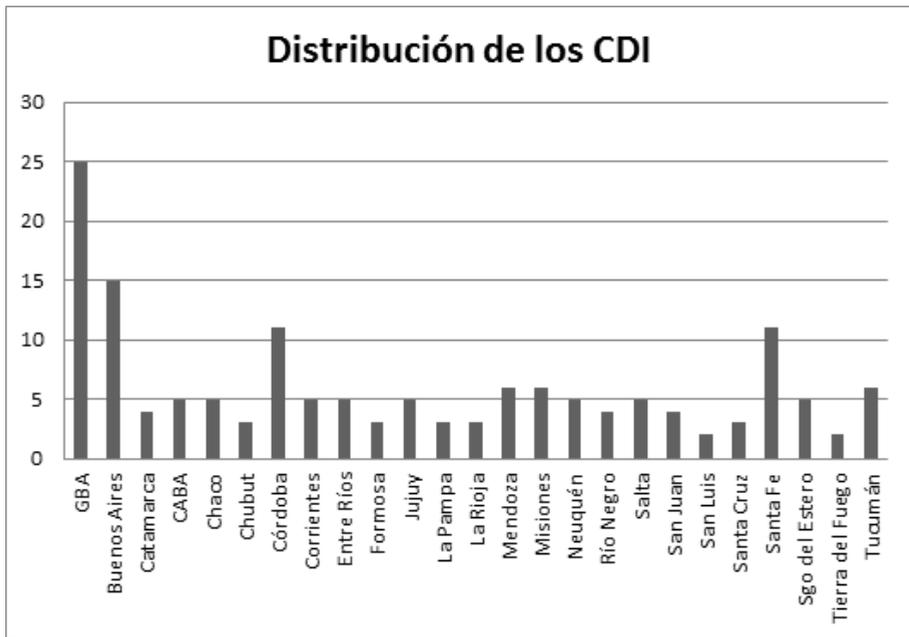
En base a los criterios y objetivos del programa, se da cuenta que el mismo pretende abordar el desarrollo integral infantil desde una perspectiva familiarista, donde la familia –y en particular la madre– atienda a estas capacitaciones que le permitan abordar el proceso de crianza de sus hijos contenida por la comunidad y el Estado. Este programa sólo se enfoca en el fortalecimiento del lazo familiar en relación al cuidado de los niños y niñas, a diferencia del programa “Creciendo Juntos” que cuenta con objetivos socioeducativos.

En efecto, el programa Creciendo Juntos se desarrolla desde la SENAF (Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia), en conjunto con el Ministerio de Educación, en articulación con los gobiernos municipales y las mesas de gestión que se organizan en cada localidad. El programa se propone la articulación e integración de políticas socioeducativas y de infraestructura social a nivel federal con el fin de promover y fortalecer el proceso de crecimiento y desarrollo de los niños y niñas de 0 a 4 años, a través de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios (en adelante CDIs) (SENAF, 2013). En los CDIs, se llevan a cabo actividades de cuidado, apoyo nutricional, juegos, preparación para la escuela y fortalecimiento de las familias. Se fomenta el trabajo en red de instituciones públicas y comunitarias de todo el país que ofrecen servicios de cuidado y educación para la niñez, vinculadas al sistema educativo formal, o impulsadas por organizaciones sociales, por grupos de madres o por áreas específicas de gobierno. Al mismo tiempo, en estos centros se atiende el cumplimiento del objetivo estratégico de expandir y extender la Educación Inicial (SENAF, 2013). Así, los CDIs funcionan en la práctica como un sustituto de los establecimientos de educación inicial, para sectores de población particulares.

La SENAF define como población potencialmente destinataria de los CDIs a aquellos niños y niñas que sean destinatarios de la AUH o hijos de padres que perciban la Pensión no Contributiva y/o la Asignación Familiar por Seguro de Desempleo. Este conjunto de niñas y niños de 0 a 4 años alcanza a un total de 1.416.912, lo que representa un 52,9% de la población total de niños de esta franja etaria (SENAF 2013).

Según proyecciones de la SENAF (2013), realizadas sobre un total estimado a nivel nacional de 6.000 CDIs, y con un promedio de 80 niñas y niños atendidos por CDI, se puede estimar que la cobertura actual a nivel nacional en los CDI de todo el país alcanzaría aproximadamente a 480.000 niños y niñas, es decir al 33,9% de la demanda potencial estimada. Por lo tanto, habría casi 1 millón de niños y niñas potencialmente destinatarios sin cobertura. Aquí se presenta uno de los déficits de esta política pública. Adicionalmente es importante dar cuenta de las diferencias en la calidad del servicio de cuidado que puede advertirse entre los distintos CDIs. Es que debido al tamaño y diversidad del territorio argentino, garantizar el mismo servicio en todas las localidades es un desafío no resuelto para el programa. Esto se debe a que para que los CDIs presen sus servicios básicos es necesario contar con infraestructura edilicia, red de gas, agua potable, cloacas, acondicionamiento para amortiguar las altas y las bajas temperaturas, entre otras cuestiones. Como el programa trabaja desde los centros de cuidado y de desarrollo infantil pre-existentes a la creación del programa, y los convierte en CDIs, no todos los CDIs tienen las mismas características ni cuentan con los mismos recursos. Estas situaciones dificultan el normal funcionamiento de los espacios socio-educativos, y como consecuencia impactan en la calidad de los servicios a los que acceden los niños. Trabajar en centros infantiles pre-existentes, desde un enfoque centrado en la eficiencia, implica ahorrar esfuerzos en materia presupuestaria y de capacidad instalada; pero a su vez genera diferencias de acceso y calidad del servicio dependiendo del tipo de centro, ya que no es lo mismo trabajar sobre la base de un centro infantil comunitario que sobre un centro infantil estatal.

Respecto al acceso, la mayoría de los CDIs se encuentran en los grandes conglomerados urbanos (Gráfico 1). Se podría argumentar que la mayor concentración de CDIs en las grandes ciudades tiene su fundamento en la densidad poblacional, y por tanto en la mayor demanda de estos servicios. No obstante, esto también supone que en provincias de menor densidad poblacional pero de amplia extensión territorial, la existencia de pocos CDIs implica dejar por fuera de estos servicios (y con ello, no garantizar el derecho al desarrollo integral infantil) a muchos niños y niñas. Es por esto que el principal déficit a atender es el de garantizar el acceso igualitario de los servicios a todos los niños y niñas que integran la población objetivo del programa.

**Gráfico 1. Distribución de CDIs en el territorio nacional.**

Fuente: Elaboración propia en base a SENAF (2013).

Esta situación también saca a relucir el problema de la superposición del programa con otros programas locales que ofrecen servicios socioeducativos para la misma población destinataria, como en los casos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires donde coexisten los CDIs con los Centros de Primera Infancia,<sup>10</sup> o de la provincia de Buenos Aires, donde también se cuenta con un programa de Unidades de Desarrollo Infantil.<sup>11</sup> Se ponen evidencia aquí dos problemas. Por un lado, la parcial atención del déficit de cobertura en algunas provincias a partir de estos programas complementarios, solución ausente en otras. Por otro lado, la segmentación en la atención de la población infantil, que es cubierta parcialmente a partir de la suma de servicios con distintas características y calidades en sus prestaciones.

Otro problema que evidencia la complejidad de la ejecución del programa por igual en todo el territorio nacional, es la diversidad del recurso humano y de la composición de los CDIs dependiendo de las localidades. Según información de la SENAF (2013), el 57% de los CDIs es de carácter público mientras que el 35% es de carácter comunitario y el resto es mixto.

Una gran diferencia entre un centro de carácter público y otro de carácter comunitario radica en la formación y especialización del personal que en ellos trabaja. Aunque los centros comunitarios cuentan con mayores recursos simbólicos, representación e identificación comunitaria, por lo general no cuentan con especialistas (psicopedagogos, docentes de nivel inicial, auxiliares de nivel inicial) para brindar los servicios, mientras que los CDIs públicos sí cuentan con profesionales.

Los CDIs comunitarios, son centros que fueron creados en barrios humildes y villas de emergencia para ayudar a las mujeres que debían salir a trabajar remuneradamente y no tenían con quién dejar a sus hijos/as bajo cuidado. Por lo general estos centros están a cargo de mujeres “cuidadoras” que en algunos casos se capacitan para ser asistentes de nivel inicial, y en otros casos son las mujeres de la comunidad con mayor experiencia en el ámbito ya sea por la cantidad de años desempeñando tareas en la organización comunitaria o por ser madres (Zibecchi, 2013, Pautassi y Zibecchi, 2010).

Las diferencias en los niveles de profesionalización del recurso humano de estos centros impacta en la calidad de los servicios que reciben los niños que acuden a éstos. Si tomamos en cuenta los hallazgos de investigaciones sobre el impacto de servicios pre-escolares públicos de alta calidad en niños y niñas (Heckman, 2006 y Felfe, Nollenberger y Rodríguez Planas, 2012), estas diferencias en los servicios adquieren mayor relevancia. Los estudios demuestran que este tipo de servicios públicos de cuidado tiene efectos positivos en el desarrollo cognitivo de los niños/as, sobre todo entre los niños/as con padres y madres con menor nivel educativo (Felfe, et al., 2012: 33). Esto implica que la inversión en la primera infancia genera oportunidades en los niños/as que se pueden reflejar en mejores capacidades y mayores alternativas para la generación de ingresos y el mejoramiento de la calidad de vida a futuro. Por lo mismo, la inversión en primera infancia puede ser un elemento importante contra la reproducción intergeneracional de la pobreza (Esping-Andersen y Palier, 2011).

En breve, si bien en materia de garantía del derecho al cuidado, Creciendo Juntos propone una mirada integral del desarrollo infantil y busca ampliar la cobertura de atención socioeducativa al conjunto de la población de 0 a 4 años que hoy no se encuentra cubierta por ninguna instancia, la ejecución del programa también supone un conjunto de desafíos en términos de coordinación, si se toma en cuenta la integralidad propuesta desde sus objetivos (Repetto, 2010). Debido al carácter interministerial y el alcance federal del programa, también requiere coordinar actividades y recursos de manera vertical y horizontal con diferentes actores estatales.

El diseño y ejecución de políticas públicas que buscan dar respuestas integrales a problemas de una población determinada –en este caso el desarrollo integral infantil de niños y niñas en situación de pobreza– debería ser abordado de manera integral desde todos

los espacios institucionales que intervienen para el cumplimiento de los objetivos de las mismas. Es por ello que se torna indispensable la coordinación institucional (Licha y Molina, 2006; Martínez Nogueira, 2010). Este tipo de coordinación implica lograr no sólo eficiencia en el uso de los recursos, sino también un abordaje amplio de los problemas que la política pública busca solucionar. Dado el significativo espectro de este tipo de políticas, es importante entender dos dimensiones de la coordinación institucional que deben ser tomados en consideración: la coordinación intersectorial (u horizontal) que básicamente es la capacidad de articular la acción de las distintas agencias sectoriales (Licha y Molina, 2006:12); y la coordinación intergubernamental (o vertical) que refiere a la necesidad de articulación por razones de autoridad, recursos y rendición de cuentas, pero también por la necesidad de resolver tensiones y asegurar la responsabilidad en la coordinación horizontal (Licha y Molina 2006).

Las dificultades de coordinación en el caso de las prestaciones vinculadas con el cuidado, que se atienden desde programas con distintas características, desiguales recursos y diferentes niveles de responsabilidad jurisdiccional, da cuenta que, pese al esfuerzo estatal para dar respuestas a la población en situación de vulnerabilidad social, las desigualdades sociales persisten, y son en buena medida reproducidas desde el Estado al momento de diseñar y ejecutar estas políticas. Puesto que podemos observar que por el déficit de jardines maternos e infantiles estatales, los niños de menos recursos sólo acceden a centros de tipo asistenciales con mínimos componentes educativos. Sumado a esto, también la reproducción de las desigualdades sociales, y con ello de la estratificación social y segregación espacial (Kaztman y Filgueira, 2001) se da entre la población en vulnerabilidad social, ya que dependiendo de la localidad en la que vivan, los niños y niñas de menores recursos accederán a servicios socio-educativos asistenciales de diferente calidad.

Los dos programas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación que atienden el cuidado en primera infancia, abordan el tema desde la perspectiva del desarrollo integral infantil dejando de lado la otra arista del cuidado: la conciliación entre familia y trabajo de las mujeres, ya que los servicios que prestan requieren de la participación casi permanente de las madres (Primeros Años), y los CDIs brindan servicios de media jornada.

### **3.4. Las políticas de cuidado: justicia y eficiencia económica**

Como hemos señalado, en el marco de una OSC injusta que reproduce la desigualdad, las políticas públicas que ofrecen servicios de cuidado, como elemento clave de esta OSC, resultan insuficientes, poco adaptadas a las necesidades de los hogares y en muchos casos apenas complementarias o subsidiarias de las responsabilidades de cuidado que asumen éstos. En el marco de sociedades desiguales, el fortalecimiento de estas políticas resulta imprescindible para transformar la OSC en un sentido positivo.

Adicionalmente queremos aquí enfatizar que existen argumentos económicos en favor del fortalecimiento de este tipo de políticas. En breve, puede afirmarse que las políticas públicas de cuidado son necesarias desde un punto de vista de eficiencia económica. Al respecto, Rodríguez Enríquez (2013) afirma que existen dos dimensiones donde la injusta OSC tiene consecuencias económicas. Por un lado, la que se expresa en el nivel macro a través de la sub-utilización de la fuerza de trabajo femenina como consecuencia de las dificultades de conciliar la vida laboral con las responsabilidades de cuidado. Por otro lado, la que se expresa a nivel micro, en el menor rendimiento en el trabajo y la consecuente menor productividad resultante de la tensión sufrida por las personas en el esfuerzo por conciliar ambos aspectos de la vida.

La sub-utilización de fuerza de trabajo es problemática en varios sentidos. En primer lugar, porque la economía opera en un nivel sub-óptimo ya que no utiliza completamente los recursos con los que cuenta (en este caso, fuerza de trabajo femenina) y por lo tanto produce (y distribuye) menos de lo que podría.<sup>12</sup>

En segundo lugar, porque la sub-utilización estructural de la fuerza de trabajo profundiza las restricciones para superar los problemas de pobreza ya que la imposibilidad de acceder a empleos de calidad refuerza la exclusión de amplios sectores de la población del ejercicio de derechos sociales y mantiene sus bajos ingresos. Por eso, la evidencia demuestra que facilitar el acceso de las mujeres al empleo y a ingresos monetarios es una estrategia eficaz de superación de la pobreza. De la misma forma, se demuestra que los ingresos de las mujeres son clave para que los hogares en los que viven no padezcan situaciones de pobreza.<sup>13</sup>

Las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar de las trabajadoras pueden generar tensiones que se manifiestan en pérdidas de productividad individual: bajo rendimiento en el trabajo fruto de la tensión así como mayores tasas de ausentismo y rotación. Desde visiones económicas más ortodoxas, esto se interpretaría como un mal uso del capital humano contenido en la fuerza de trabajo femenina, esto es, de la inversión educativa, de calificación y formación asumida por las mujeres. La pérdida de productividad en el puesto de trabajo no es un problema simplemente individual sino que se agrega a nivel de la unidad productiva y del sistema en su conjunto.<sup>14</sup>

El argumento económico central consiste en que las pautas culturales y la lógica económica (que distribuyen inequitativamente las responsabilidades domésticas, limitando la inserción de las mujeres en el empleo) así como los distintos mecanismos de segregación existentes en el mercado laboral derivan en una sub-utilización del factor productivo de la fuerza de trabajo femenina. Esto se expresa como pérdida de productividad en el nivel macroeconómico, con consecuencias negativas en el desempeño de las unidades productivas y en la dinámica de crecimiento económico de los países.

#### **4. Hacia una organización social del cuidado justa: políticas públicas para la corresponsabilidad social**

Concluyendo puede señalarse, a partir del análisis del cuidado en la primera infancia, que el derecho al cuidado está lejos de ser garantizado. Para que ello ocurra, se necesita cubrir la demanda de jardines maternos y de infantes estatales, garantizar servicios de calidad homogéneos en todo el país, avanzar en la universalización de la educación inicial en primera infancia, y en la extensión de la doble jornada, para dar respuestas al cuidado desde la arista del desarrollo integral infantil.

Asimismo, es evidente la necesidad de reformar el régimen de licencias, para que desde el plexo legal se pueda garantizar la conciliación familia-trabajo de las personas trabajadoras, y la corresponsabilidad familiar entre madres y padres. Ello requiere la extensión de la licencia por maternidad para equipararla con los estándares internacionalmente establecidos, la ampliación de la licencia por paternidad y la creación de licencias parentales que permitan atender las necesidades de cuidado de los primeros tiempos de la vida de los niños y las niñas, y hacerlo de manera que las responsabilidades puedan distribuirse equitativamente entre madres y padres.

Adicionalmente estos beneficios deberían estar disponibles para todas las personas, independientemente de su condición de actividad o su situación ocupacional (en términos de empleo registrado o no registrado). Es decir, garantizar el derecho al cuidado y a la corresponsabilidad como un derecho universal y de ciudadanía y no adscripto a la situación ocupacional, ni al vínculo de las personas con el mundo del trabajo remunerado. Por su parte, por el lado de la oferta de servicios de cuidado, se observa que la oferta educativa estatal es insuficiente para cubrir la demanda total de niños y niñas en edad escolar inicial, generando así importantes consecuencias para la reproducción de las desigualdades sociales: por un lado, los niños y niñas de hogares de ingresos medios y altos pueden dar solución parcial al problema a través de los establecimientos educativos de gestión privada, y por otro lado, los niños y niñas de hogares de menores ingresos quedan relegados a la también insuficiente y muchas veces inadecuada oferta de jardines comunitarios y centros de desarrollo infantil, o al cuidado de la madre o de algún familiar. Esto da cuenta de que el sistema educativo fracasa en su objetivo universalista. La alternativa asistencialista, también cuenta con una serie de problemas a resolver para garantizar los servicios de cuidado. Estos problemas son, en gran parte, técnicos y de gestión. Entre ellos, los más importantes son:

- Las dificultades de coordinación horizontal y vertical, que dan como consecuencia un sistema de prestaciones fragmentado territorial y jurisdiccionalmente, que no consigue alcanzar el objetivo de integralidad.
- La falta de sistemas de información unificados que genera superposición de esfuerzos

y recursos en algunas localidades –generalmente en los grandes conglomerados urbanos–, y demanda insatisfecha y desprotección en otras.

- La heterogeneidad en materia de infraestructura edilicia que dificulta la homogeneidad del servicio brindado en todos los CDIs.
- Las diferencias en el nivel educativo del recurso humano de los CDIs que imposibilita la paridad del servicio, reproduciendo las diferencias socio-educativas.
- La remuneración del recurso humano que varía por provincia, en el marco general de bajos salarios para esta actividad, cuestión que también afecta la calidad de los servicios brindados desde el programa.
- La cobertura de la población destinataria de los programas resulta insuficiente y, en base a las estimaciones oficiales de crecimiento del programa, se puede advertir que aún se está lejos de revertir significativamente esta brecha.

Sumado a esto, la oferta de cuidados no toma en consideración el problema de la conciliación entre la vida familiar y laboral de las madres, debido a que la mayoría de los jardines de infantes, y CDIs brindan servicios de media jornada, y el programa Primeros Años requiere de la participación casi permanente de las madres en las actividades.

En consecuencia, como se manifestó a lo largo del trabajo, la injusta organización social del cuidado es un vector de reproducción de desigualdades. Por lo mismo, atender a esta cuestión debiera ser una prioridad para toda sociedad con aspiraciones de justicia distributiva. Una estrategia en este camino debiera considerar varios elementos.

En primer lugar, plantearse un abordaje integral y progresivo, que atienda simultáneamente los distintos niveles de cuidado y que atienda a las necesidades diversas de las personas y las familias. En segundo lugar, debiera fortalecer los marcos normativos que reconozcan el derecho al cuidado como un derecho humano con todas las implicancias que convenga. En tercer lugar, requeriría ubicar a las políticas públicas de cuidado en el centro, concebidas como un sistema integrado capaz de proveer alternativas y servicios homogéneos y universales. Para ello se requiere además de garantizar niveles básicos de infraestructura y velar por las buenas condiciones de trabajo de las personas que se empleen en la provisión de servicios de cuidado. Finalmente, estas políticas debieran diseñarse con características que se adapten a las necesidades de conciliación entre la vida familiar y laboral de las personas, promoviendo la corresponsabilidad entre varones y mujeres.

Un sistema de políticas públicas de cuidado puede tener múltiples formas, que deberán concebirse en función de las necesidades y posibilidades diversas, atendiendo además a la necesidad de trabajar integralmente desde los distintos niveles de gobierno, pero que debiera partir de la premisa de garantizar el derecho de las personas a elegir la manera

en que deseen satisfacer sus necesidades de cuidado y la de las personas con las que conviven.

Los reparos fiscales al desarrollo de políticas de cuidado debieran evaluarse en relación al costo en términos de eficiencia económica<sup>15</sup> y de justicia social de no desarrollarlas. Impulsar la cuestión del cuidado en la agenda de discusión de política pública, como un elemento prioritario en el desarrollo de sociedades igualitarias, debiera constituirse en una responsabilidad compartida por todos y todas.

---

<sup>1</sup> El trabajo que aquí se presenta recoge los principales hallazgos de la primera etapa del proyecto de investigación “El cuidado en la agenda pública. Estrategias para reducir las desigualdades de género en Argentina” llevado a cabo por ELA (Equipo Latinoamericano de Justicia y Género)- ADC (Asociación por los Derechos Civiles)-CIEPP (Centro Interdisciplinario para el Estudio de las Políticas Públicas), con el apoyo de la Unión Europea.

<sup>2</sup> Seguimos aquí a Rodríguez Enríquez y Pautassi (2014).

<sup>3</sup> La tasa de participación se define como la proporción de personas que declararon dedicar por lo menos una hora diaria a estas tareas, respecto del total de la población encuestada. El tiempo está expresado en horas, como tiempo promedio diario.

<sup>4</sup> Los indicadores del mercado laboral presentados están tomados del “Boletín de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo” del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que los construye a partir de la información provista por la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Indec. Salvo indicación en contrario, corresponden al tercer trimestre de 2013.

<sup>5</sup> Un tema vinculado que no estamos abordando en este artículo refiere al trabajo doméstico y de cuidado remunerado que se realiza al interior de los hogares, y que también contribuye a una OSC injusta y a la reproducción de la desigualdad. Al respecto al menos dos observaciones. En primer lugar, que esta opción para la organización del cuidado (contratar trabajo de cuidado pago) está disponible para una proporción minoritaria de los hogares que tienen recursos suficientes para pagarlo. En segundo lugar, que las precarias condiciones de empleo y los bajos salarios de esta actividad, son un rasgo adicional de la discriminación y desigualdad en la materia.

<sup>6</sup> En algún sentido, con la implementación de la Asignación Universal por Hijo para la protección social se buscó universalizar el beneficio monetario por hijo/a que establece el Programa de Asignaciones Familiares.

<sup>7</sup>

<sup>8</sup> Un aspecto a considerar es que la licencia por maternidad vigente en la LCT es menor que la establecida por convenio 183 de OIT, que establece como piso un mínimo de 14 semanas para las licencias por maternidad, lo que equivale a 98 días.

<sup>9</sup> <http://www.primerosanios.gov.ar/>

<sup>10</sup> Los Centros de Primera Infancia (CPI) pertenecen al programa Primera Infancia que es coordinado por la secretaría de Promoción Social y por la Dirección de Inclusión Educativa ZAP (Zonas de Aplicación Prioritarias) de la Ciudad de Buenos Aires. El programa garantiza la atención alimentaria y nutricional (desayuno, almuerzo y merienda) y educativa a los niños y niñas de entre 0 y 4 años que asisten diariamente a los CPI.

<sup>11</sup> El programa Unidades de Desarrollo Infantil (UDI) es desarrollado por la Subsecretaría de Políticas Sociales del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. Las UDIs son jardines maternos comunitarios que no pertenecen al sistema educativo formal. Participan en ellas alrededor de 15 mil niños, niñas y adolescentes, que están a cargo de personas cuidadoras.

<sup>12</sup> Rodríguez Enríquez et al (2010) sintetiza las visiones económicas que explican la existencia de subutilización de fuerza de trabajo, la dinámica que la genera y sus implicancias económicas.

<sup>13</sup> Rodríguez Enríquez et al (2010) sintetiza las visiones económicas que explican la existencia de subutilización de fuerza de trabajo, la dinámica que la genera y sus implicancias económicas.

<sup>14</sup> Rodríguez Enríquez (2013) discute en qué contextos, y para qué sectores sociales en particular, es más probable que se verifiquen estos argumentos económicos.

<sup>15</sup> Argumentos al respecto pueden encontrarse en Rodríguez Enríquez et al (2010).

## Referencias bibliográficas

**Alonso, Guillermo** (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

**Castillo, Victoria, y otros** (2007). *Cambios en la composición por sexo del empleo registrado 2002-2006: efecto del nuevo patrón de crecimiento sobre el trabajo femenino*. Dirección General de Estudios y Estadísticas Laborales (DGEyEL), Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). Documento 77.

**CEPAL** (2009) *Panorama Social de América Latina 2009*, Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. <http://www.politicassociales.gov.ar/>

**Esping-Andersen, Gøsta y Palier, Brun** (2011). *Los tres grandes retos del Estado de bienestar*. Madrid: Editorial Ariel.

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

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

**Esquivel, Valeria** (2007) *Uso del Tiempo en la Ciudad de Buenos Aires*. San Miguel, Pcia. Buenos Aires: Universidad Nacional General Sarmiento.

**Felfe, Christina, Nollenberger, Natalia y Rodríguez Planas, Nuria** (2012) *Can't Buy Mommy's Love? Universal Child Care and Children's Long-Term Cognitive Development*. Madrid: GSE, MOVE & IZA Spain.

**Gherardi, Natalia, Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla** (2012) *De eso no se habla. El cuidado en la agenda pública*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género

**Heckman, James** (2006). "Catch 'em Young". *Wall Street Journal*. Pp. 697-812. 10 de enero de 2006.

**INDEC** (2012) *Tomo 1 de datos del censo 2010*. Disponible en <http://www.indec.mecon.ar/>

**Kaztman, Rúben y Filgueira, Fernando** (2001) "Seducidos y abandonados: el aislamiento social de los pobres urbanos". *Revista de la CEPAL* n°75, pp.171-189.

**Licha, Isabel y Molina, Carlos** (2006) “Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar”. *Documento de Trabajo I-58*, INDES, Washington DC.

**Lupica, Carina** (2010) *Trabajo decente y corresponsabilidad de los cuidados en Argentina*. Documento de Consultoría, 2010. Santiago de Chile.

**Martínez Nogueira, Roberto** (2010) “La Coherencia y la Coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y Experiencias”. En Jefatura de Gabinete de Ministros, *Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, pp.13-46.

**OIT – PNUD** (2013) *Trabajo decente y cuidado compartido: hacia una propuesta de parentalidad*. Santiago de Chile: OIT – PNUD.

**Pautassi, Laura y Zibecchi, Carla** (coords) (2013) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: ELA-Editorial Biblos.

**Pautassi, Laura; Arcidiácono, Pilar y Straschnoy, Mora** (2013) *Asignación Universal por Hijo para Protección Social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Serie Políticas Sociales N° 184, Santiago de Chile, CEPAL-UNICEF.

**Pautassi, Laura** (2013) *Perspectivas actuales en torno al enfoque de derecho y cuidados: autonomía en tensión*. En Pautassi y Zibecchi (Comp) *Las Fronteras del Cuidado, Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires, Biblos. Pp. 99-132

**Pautassi Laura y Zibecchi, Carla** (2009): *La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias*. CEPAL. Serie Políticas Sociales 159. Santiago de Chile, CEPAL-UNICEF.

**Razavi Shahra** (2007) *The Political and Social Economy of Care in a Development Context Conceptual Issues, Research Questions and Policy Options*. UNRISD [http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/\(httpAuxPages\)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/\\$file/Razavi-paper.pdf](http://www.unrisd.org/80256B3C005BCCF9/(httpAuxPages)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0/$file/Razavi-paper.pdf) último acceso 5 de marzo de 2013

**Repetto, Fabian** y otros (2012). *Cuidado Infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿La disyuntiva entre pañales y pedagogía?* CIPPEC, Documento de trabajo n° 33.

**Repetto, Fabián** (2010). “Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas”. En Jefatura de Gabinete de Ministros.

*Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Pp. 47-81.

**Rodríguez Enríquez, Corina** (2015). *El trabajo de cuidado no remunerado en Argentina: un análisis desde la evidencia del Módulo de Trabajo no Remunerado*. Documento de Trabajo “Políticas Públicas y Derecho al Cuidado” 2. ELA-Equipo Latinoamericano de Justicia y Género.

(2013). “Organización social del cuidado y políticas de conciliación: una perspectiva económica.” En: L. Pautassi y C. Zibecchi (coords) *Las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: ELA – Biblos. Pp.133-154.

(2010) “La organización del cuidado de niños y niñas en la Argentina y el Uruguay”. En: S. Montaña Virreira y C. Calderón Magaña (coords) *El cuidado en acción: entre el derecho y el trabajo*. Santiago de Chile: Cuadernos de la Cepal 94.

(2007a) *La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay*. La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay. Serie mujer y desarrollo (90). Cepal. Unidad Mujer y Desarrollo, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/41963/#sthash.PyCWS5nt.dpuf>

(2007b) “Empleo femenino, economía del cuidado y políticas públicas. Algunas consideraciones desde la experiencia argentina”. En: M. A. Carbonero Raimundí y S. Levín (comps) *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: Editorial Homo Sapiens. 2007. Pp. 177 -201.

(2005) *La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas*. Buenos Aires: CIEPP, Documento de Trabajo 44.

**Rodríguez Enríquez, Corina y Pautassi, Laura** (2014) *La Organización Social del Cuidado de Niños y Niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: Equipo Latinoamericano de Justicia y Género- ELA.

**Rodríguez Enríquez, Corina y Mendez, Florencia** (2013) *Trabajadoras del cuidado: el caso las empleadas de casas particulares: ¿Una forma peculiar de informalidad?* 11° Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: “El mundo del trabajo en discusión. Avances y temas pendientes” Buenos Aires, 7 a 9 de agosto.

**SENAF** (2013). *Documento de Programa Creciendo Juntos* Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

**Zibecchi, Carla** (2013). “Organizaciones comunitarias y cuidadoras: reconfiguración de responsabilidades en torno al cuidado infantil”. En: Laura Pautassi y Carla Zibecchi (comp.) *Redefiniendo las fronteras del cuidado. Agenda, derechos e infraestructura*. Buenos Aires: Biblos / ELA. Pp. 317-349.

# Políticas de conciliación entre familia y trabajo en Argentina.

## A propósito de las representaciones sociales de la(s) masculinidad(es)

*Policies to reconcile family and work in Argentina. Speaking of social representations of masculinity*

### Ruth Sosa

Doctora en Humanidades y Artes, con mención en Historia; Master en Sociología (UNICAMP-Brasil). Docente e Investigadora Cátedra Política Social II Escuela de Trabajo Social. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario / ruthsosaunr@gmail.com

### Resumen

El presente artículo reflexiona acerca de histórica falta de problematización del lugar de las identidades masculinas en el diseño y en la práctica de las políticas públicas, fundamentalmente en lo que respecta a las políticas de conciliación entre las responsabilidades familiares con las laborales en Argentina. Se destaca la importancia de incorporar las representaciones sociales de las masculinidades en el diseño de las políticas públicas para contribuir al desarrollo de la autonomía y de las capacidades del conjunto de las identidades sexuales, sin distinción. Una cuestión relevante es el tema del *uso del tiempo* como factor de desigualdad y de injusticia entre los géneros. Finalmente, se proponen posibles líneas de acción que promuevan mayores niveles de justicia.

**Palabras clave:** políticas de conciliación, familia, trabajo, masculinidades, representaciones sociales.

### Abstract

*This article reflects on the historical lack of problematization of the place of masculine identities in the design and practice of public policy, in particular as regards to policies to reconcile family responsibilities with*

**Fecha de recepción:**  
20.12.14

**Fecha de aceptación:**  
18.2.15

*work in Argentina . The importance of incorporating social representations of masculinities in the design of public policies to contribute to the development of autonomy and capacity of all sexual identities, without distinction is emphasized. One important question is the issue of the use of time as a factor of inequality and gender injustice. Finally, possible courses of action to promote higher levels of justice are proposed.*

**Keywords:** *reconciliation policies, family, work, masculinities, social representations*

## Introducción

La inquietud y movilización por el estudio de las masculinidades ha mostrado ser relevante para la reflexión y para el diseño de políticas públicas en la búsqueda de justicia y democracia –en términos de igualdad de oportunidades para los géneros–, desde el punto de vista del desarrollo y de los derechos humanos. Es importante resaltar que las políticas públicas contribuyen a generar, producir y reproducir cultura, construcción de sentidos y cosmovisiones, razón por la cual juegan un papel importante en las representaciones sociales que se construyen en torno a las identidades sexuales, a las imágenes de género y a los mandatos socio-culturales que se estructuran en torno a éstas.

Constituye un enorme desafío revertir una cosmovisión que sigue sosteniendo que las mujeres son las mejores cuidadoras posibles y quienes mejor pueden realizar el conjunto del trabajo doméstico y reproductivo, tanto dentro como fuera de su propio hogar. Nos preguntamos, ¿cuáles son las imágenes del género masculino presente en las políticas públicas en Argentina? ¿Por qué las políticas sociales existentes aun refuerzan el papel de las identidades femeninas como principales instrumentos del cuidado y como principales responsables del conjunto del trabajo reproductivo? ¿Qué papel juegan las masculinidades en el cuidado del bienestar de la familia? ¿Cómo incorporar en el “orgullo masculino” el papel de cuidadores? ¿Cómo contribuyen las políticas públicas en la modulación de estas responsabilidades y en la promoción de la igualdad del uso del tiempo para las identidades masculinas y femeninas? ¿Cómo pueden las políticas públicas involucrar más a los hombres y niños para conseguir la igualdad de género y reducir las brechas existentes en los procesos de bienestar y desarrollo humano?

Es harto sabido que compatibilizar el trabajo de cuidado de hijos e hijas y de adultos/as mayores, con el trabajo remunerado fuera del hogar, así como el conjunto del trabajo

doméstico con el extradoméstico, ha sido históricamente y de forma recurrente, el motor de múltiples tensiones y conflictos, tanto internos-emocionales como externos, en términos de mandatos socio-culturales.

En esta dirección, ¿cómo puede contribuir la intervención estatal al proceso de desnaturalización de la “soledad” del maternalismo? (la expresión es de Faur, 2014) y a promover también la instalación de la masculinización del cuidado y del trabajo doméstico y reproductivo?

Las políticas públicas modulan los niveles de desigualdad en una sociedad. Y en lo que respecta a las políticas que buscan conciliar responsabilidades familiares (trabajo reproductivo no remunerado) con laborales (trabajo productivo o trabajo reproductivo remunerado), es posible constatar, a grandes rasgos, algunos “tipos ideales”, que se hallan vinculados con diferentes niveles de abordaje en la atención de la tensión entre trabajo remunerado y trabajo doméstico-familiar: las “políticas de acción afirmativa”, las “políticas para la mujer”, las de “igualdad de oportunidades”, las políticas con “perspectiva de género” y las que plantean cambios estructurales en las relaciones sociales de género mediante un proceso de “transversalización” del enfoque en clave multidimensional (cfr. Astelarra, 2005; Balaguer Callejón, 2004; Rodríguez Gustá, 2008). Hasta el momento, el mayor foco problemático de las políticas públicas que se han orientado en este sentido es que han reducido el género a una problemática centrada solo en las mujeres, ignorando la condición de genericidad e identidad de las masculinidades. Esta reductibilidad del género al tratamiento de la mujer ha obstaculizado la comprensión del carácter de la relación de poder desigual entre hombres y mujeres.

Por otra parte, no hay que desdeñar que el concepto de género también se ha utilizado para sugerir que la especificidad de las mujeres no es importante y que al hacer la referencia de género se alude de forma indistinta a hombres y a mujeres. Esta “sobre-generalización” constituye un sesgo de género bastante usual: el mundo de las mujeres forma parte del mundo de los hombres, es decir, el mundo de ellas queda subsumido al de ellos. En consecuencia, este tipo de análisis niega la existencia de espacios separados (público/privado; trabajo productivo/trabajo reproductivo) que marcan las experiencias e identidades de cada sexo y definen diferentes condiciones de vida y posición social (Blanco y Torres, 1999) y de ese modo refuerzan una diferenciación de la construcción identitaria y de los roles asimétricos asignados en función de esas identidades.

¿Cómo instalar un debate acerca de la importancia que tienen las políticas públicas en el cambio de la cultura y de las representaciones sociales? ¿Cómo construir políticas públicas que cuestionen seriamente las actuales y erráticas políticas sociales -parciales, aisladas y focalizadas- que no dejan de promover de forma “inconsciente” un sistema

de creencias y actitudes que conducen a generar estereotipos sexistas que alientan la desigualdad y la jerarquización que aun se evidencia en el trato y en las oportunidades diferenciales que se erigen sobre la base del sexo biológico?

El presente interés por explorar y problematizar las imágenes del género masculino en las políticas públicas podría reportar importantes beneficios sociales en tanto el análisis de las representaciones culturales de la masculinidad nos ayuda a comprender mejor su construcción social. En esta dirección, algunas teóricas feministas han mostrado cómo el género es una representación y cómo la representación del género es una construcción (De Lauretis 1987) De ello deriva que los estudios de representaciones culturales del género masculino pueden resultar particularmente relevantes para el análisis de la construcción social de la masculinidad y cómo estos aparecen y refuerzan lógicas asimétricas en el diseño y en las prácticas de las políticas públicas.

Las secciones siguientes contribuyen a desentrañar algunos de estos aspectos que hoy se tornan problemáticos en la agenda y en la práctica de las políticas públicas y que son ejes cruciales para introducir cambios sustanciales en las mismas y en la propia cultura de países como Argentina. Uno de los desafíos de las políticas públicas contemporáneas es cómo pensar e integrar a los varones como potenciales aliados para las políticas de igualdad de género y cómo desarrollar políticas y programas que incluyan acciones hacia los hombres que posibiliten la simetría de género entre varones, mujeres e identidades sexuales diversas. Asimismo, cómo avanzar hacia políticas de género que sean relacionales e incluyentes de ambos géneros; que sean sensibles y denunciadoras de los desequilibrios entre los mismos. Cómo desentrañar esas políticas que, de alguna manera, boicotean el género femenino, el masculino y las identidades sexuales diversas (Aguayo y Sadler, 2011).

### **Representaciones sociales sobre las masculinidades, políticas públicas y enfoque del desarrollo humano**

Masculinidad alude a las concepciones construidas con relación al ser varón, a las formas en cómo se ejerce el poder y cómo se incorpora en la estructura y en las instituciones sociales. Determinadas prácticas y relaciones sociales entre hombres y mujeres, en un contexto histórico específico, establecen modelos de masculinidades y en esa trama se configura un modelo hegemónico, con alto grado de legitimación social de relaciones sociales y otros arreglos de relaciones sociales de carácter subterno, con escaso reconocimiento social.

Históricamente, el análisis de la masculinidad se ha constituido como un campo de estudio interdisciplinario que se ha nutrido de contribuciones teóricas de diversas disciplinas. Inspirados por el movimiento feminista y por el movimiento gay de los años

sesenta y setenta, y abonados por el espíritu y lenguaje liberador del movimiento por los derechos civiles, los estudios de género lucharon para dar visibilidad a las mujeres y al colectivo homosexual. De allí que el interés académico y político por las masculinidades deriva de la intersección entre la inquietud por los estudios feministas, gays y étnico-raciales, configurándose como campos problematizadores co-extensivos y que se imbrican e influyen mutuamente.

Los estudios teóricos sobre masculinidades muestran que la construcción social de la masculinidad patriarcal se halla asociada tradicionalmente con aspectos como la obsesión por el éxito profesional y el trabajo, la racionalidad, la auto-censura y la represión emocional, el individualismo y frágiles actitudes relacionales hacia las demás personas. De modo que la identidad de la masculinidad hegemónica se erige en antítesis de las emociones y los afectos. Además, es de importancia destacar que dimensiones como edad, contexto histórico-social, orientación sexual, condiciones étnico-raciales, condición de clase social, nivel educativo alcanzado afectan el significado de las masculinidades.

¿Cuántas otras luchas y movilizaciones han de erigirse para incorporar en la agenda gubernamental la importancia de que las políticas de cuidado atañen a mujeres y también a los varones, independientemente de su opción sexual? En esta línea, entendemos por política pública, al conjunto de acciones estatales que son resultantes de la tensión existente en los múltiples intereses de sujetos colectivamente organizados, que luchan por la conquista de nuevos derechos. Las políticas públicas adquieren un carácter estratégico en tanto involucran un conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales pueden transformarse en opciones políticas y ser incluidas en la agenda gubernamental. En esta dirección, es indiscutible el papel que ha tenido históricamente la lucha del movimiento feminista en la construcción de agenda de los gobiernos y en el reconocimiento de nuevos derechos.

Como sugiere Faur (2014), las políticas públicas sensibles al género involucran un complejo caleidoscopio que trasciende el trabajo individual o de organización familiar. Del mismo modo, no es posible alcanzar la autonomía paritaria entre las identidades femeninas y las masculinas con una sola política social o pública. En las estrategias diseñadas en esta dirección es condición indispensable involucrar las políticas de Estado en asociatividad con las instituciones privadas y organizaciones sociales; innovar en materia de legislación y derechos laborales a los fines de favorecer la conciliación entre el trabajo productivo y el reproductivo para varones, mujeres e identidades sexuales diversas.

Históricamente, las políticas sociales, ligadas a la matriz del Estado nacional territorial, han tenido como “población-objeto” los grupos vulnerables, entre ellos, las mujeres-madres. En consecuencia, el histórico papel atribuido a estas políticas ha sido el de

tutela, debido a la posición subordinada de la mujer en la sociedad, y de esta manera, se ha orientado a compensar situaciones de desigualdad. De allí que se hayan ido configurando “políticas para la mujer”, “políticas de acción afirmativa” y/o “políticas de discriminación positiva” que, dado su carácter focalizado y compensatorio, están aun muy lejos de transformar la cultura desde las tensas y conflictivas relaciones sociales de género porque justamente carecen de esta perspectiva.

En el movimiento de derechos humanos ha existido una persistente trayectoria de lucha por reivindicar los derechos de las mayorías socialmente excluidas. Paradójicamente esas mayorías han sido denominadas como grupos o sectores minoritarios., en las cuales se suele incluir todavía a las mujeres. Esta propuesta de incluir a las mujeres como “sector” no deja de ocultar una intencionalidad política porque omite que la humanidad está conformada por partes casi iguales de hombres y mujeres, que a su vez integran los sectores a los cuales hacemos referencia (infancia, adolescencia, juventud, adultos mayores, pueblos originarios, afrodescendientes, campesinas/os, capacidades diferentes, entre otros/as). En esta línea, es importante resaltar que, en el caso de las mujeres, antes que cualquier otra desigualdad social compartida con los varones, debe considerarse una discriminación en razón de su género.

Por otro lado, el concepto de política pública, en la contemporaneidad, más ligado a la matriz de la gobernanza y a la configuración de un Estado en red y transnacional, en interacción con el conjunto de organizaciones sociales y en el contexto del proceso de globalización, amplía el campo de intervención de las políticas sociales y plantea la necesidad de avanzar hacia perspectivas relacionales de género y de transversalidad de género en clave de derechos humanos. Si bien en Argentina aun perviven tendencias muy marcadas con relación a las políticas de “discriminación positiva” y a seguir tratando a las mujeres como un “sector”, la concepción de política pública y los esfuerzos mancomunados en su cotidiana construcción, viene favoreciendo –aunque más no sea de forma paulatina– un paso hacia un cambio en la cultura en tanto va trastocando las formas tradicionales de intervención estatal.

La “maternalización de las mujeres” (Faur 2014) ha filtrado instituciones, prácticas, políticas públicas y sociales, y representaciones sociales durante un largo período histórico. De allí la enorme importancia de detenernos a pensar acerca del lugar de las identidades masculinas en el proceso en curso, en sus involucramientos en las dimensiones afectivas y de cuidado. Sugerente es la apreciación de Suarez-Villegas (2014: 174) en la que postula que el ser humano es constitutivamente masculino y femenino; y que ambos componentes abonan valores disponibles para la realización vital. Siguiendo los términos del autor

*de manera cultural y de acuerdo con los estadios socio-evolutivos, ha existido una cierta asignación de roles entre lo masculino y lo femenino, como si estuvieran ligado a los cuerpos. Sin embargo, aunque biológicamente existen diferencias obvias entre hombres y mujeres, siendo la maternidad un concepto que, si bien en lo biológico es exclusivo de las mujeres, en lo vital debe incorporar también la tarea de un padre que sabe adoptar los modos de hacer y querer de la madre como una posición de afecto y cuidado que posibilita a la criatura conocer el mundo desde la mirada de ambos.*

El foco de atención orientado a las masculinidades ha habilitado la complejización de las identidades de género en tanto construcciones relacionales de carácter conflictivas y de tensión; y también de posible dialogicidad. Ello contribuye a buscar nuevas formas de relaciones sociales porque si la tensión no se resuelve de forma creativa, con posibilidad de emancipación de los seres humanos, caemos en situaciones de riesgo social con prácticas que mutilan la capacidad de generación de nuevos sentidos para el desarrollo humano. A su vez, las reflexiones en torno a la construcción social de las masculinidades, como una dimensión fundamental para ser incorporando al campo de las políticas públicas, viene siendo resultante de la convergencia de algunos ejes de discusión que han sido recurrentes en el debate sobre género y desarrollo desde los años ochenta. Es posible constatar, tal como lo señalan Herrera y Rodríguez (s/f), que uno de los procesos que facilitó el inicio de esta cuestión ha sido la reformulación conceptual de un orden discursivo circunscripto en el modelo denominado *Mujeres en Desarrollo* hacia un nuevo enfoque ampliado planteado en términos de *Género en Desarrollo*. En consecuencia, la progresiva incorporación de esta segunda mirada, aunque aun no se constituye como práctica hegemónica, viene sustituyendo aquellas acciones que solo involucran a las mujeres en el desarrollo hacia una tendencia cada vez más creciente que incorpora la mirada del género en el desarrollo.

El género como variable categorial de índole relacional contribuye a visibilizar la forma como varones y mujeres se construyen y se relacionan social y culturalmente a partir de sus diferencias biológicas. Nacemos machos o hembras, pero nos convertimos en hombres y mujeres en un contexto socio-cultural e histórico específico. Las diferencias biológicas entre hombres y mujeres parecen influir en algunas distinciones en la vida social pero no determinan directamente los comportamientos de los hombres y las mujeres (Kimmel y Messner, 2003). En esta dirección, siguiendo a Bourdieu,

*las apariencias biológicas y los efectos indudablemente reales que han producido, en los cuerpos y en las mentes, un prolongado trabajo de socialización de lo biológico y de biologización de lo social se conjugan para invertir la relación entre las causas y los efectos y hacer aparecer una construcción social naturalizada (los “géneros” en cuanto hábitos sexuados) (2000: 13-14).*

El prisma de las relaciones sociales de género realiza la crítica a las visiones estáticas, centradas en la mujer y busca mostrar la dinámica de la construcción de las identidades genéricas, de la feminidad y la masculinidad, así como de las identidades sexuales diversas, en tanto constructos históricos, de relaciones de poder, que varían acorde a la cultura en diferentes contextos y a lo largo del ciclo vital. Este enfoque busca tener efectividad metodológica, política y estratégica, tanto en el diseño como en la práctica y en la programática de las políticas públicas.

Visto desde el prisma de género, el desarrollo afecta de forma diferencial y asimétrica según se trate de varones o de mujeres, así como de las identidades sexuales diversas. Esto se debe a que el desarrollo está atravesado, ineludiblemente, por relaciones de poder. En efecto, la situación social de las mujeres así como de las identidades sexuales diversas (que son grupos pertenecientes a sectores socialmente devaluados) no puede ser entendida de forma aislada de su relación con los varones y las masculinidades hegemónicas; del mismo modo que no puede soslayarse esta relación de forma independiente con la condición de pertenencia étnica, de clase y generacional, entre otras variables. Por otro lado, la matriz del género en desarrollo no puede desacoplarse de las interacciones a nivel de las relaciones de carácter geopolítico, económicas y culturales de cada sociedad, teniendo como referencia los derechos y la ciudadanía. Visto de esta manera, la democracia entre los géneros se transforma en un asunto que involucra no solo el desarrollo sino también los derechos humanos. De allí deriva la enorme importancia de detenernos a mirar el papel social de los varones y de las masculinidades en la construcción de las relaciones sociales de poder entre los géneros –géneros hoy ampliados y diversos– como una estrategia para sortear los obstáculos hacia la democracia y la efectiva igualdad de oportunidades entre los géneros, en miras a construir una propuesta de ciudadanía, de vigencia de derechos humanos en lo que atañe a las políticas de conciliación entre familia y trabajo.

Desde este eje de argumentación, se intenta desentrañar cómo se constituye el poder patriarcal, cuáles son los privilegios del poder masculino, y también cómo la construcción de tales prerrogativas implica el ocultamiento de ciertas fragilidades (Kauffman, 1995). En esta dirección hay una apuesta para que las identidades masculinas puedan comprender que sus vidas están atravesadas por su condición generizada y que las res-

pensabilidades y privilegios que esta determinación sexuada y generizada les adjudica, tienen que ser asumidas. A su vez, es ineludible como punto de partida comprender que el derecho a ejercer poder implica, para la masculinidad hegemónica, construir relaciones y responder a presiones, mandatos socio-culturales y expectativas que producen dolor, aislamiento, extrañamiento y alienación en relación consigo mismos, a otros hombres y a la mujeres (Kauffman, 1995). En efecto, las prácticas que refuerzan la masculinidad hegemónica perjudican tanto a varones como a mujeres. En consecuencia si los varones están dispuestos a ceder parte de ese poder y asumir que el trabajo en torno a lo doméstico, al cuidado y a la afectividad es un capital potencial para el desarrollo humano, el resultado es que hay un beneficio paritario para el conjunto de las identidades de género.

Por otra parte, siguiendo a Herrera y Rodríguez (s/f), los estudios de género en los años ochentas empiezan a cuestionar la existencia de un sujeto universal “Mujer” que se supone homogéneo y sin diferencias así como también la matriz heterosexual que supone la dicotomía hombre-mujer y a demandar el reconocimiento de las diferencias en el contexto de la diversidad. Este giro hacia la comprensión más amplia de relaciones de poder y dominación entre mujeres y entre hombres es planteado indudablemente por la irrupción en la escena política feminista del movimiento de mujeres negras, lesbianas, indígenas, en países subalternos y centrales del globo, que reclamaron el reconocimiento de sus derechos y especificidades considerando una matriz de dominación más compleja que asuma la articulación del género, con la posición geopolítica, la clase, la raza, la adscripción étnica, la condición sexual, entre otras variables. Es importante señalar que este cuestionamiento político habilita indagaciones alrededor de la constitución del sujeto en las cuales no solo es relevante mirar las relaciones hombre-mujer sino también comprender las diferencias entre varones y entre mujeres. En esta línea, se abre un espectro de investigaciones que, en la búsqueda de comprender las identidades de género, más allá de la relación dicotómica varón dominante-mujer subordinada, busca desentrañar las relaciones de poder entre varones, con el auxilio de las categorías como las de *masculinidades hegemónicas* vs. *masculinidades alternativas* o *masculinidades subordinadas* (Connell, 1997; Cobo, 2009; Fraser, 2006 y 2009).

En tanto se realiza una enorme insistencia en mostrar a los varones como sujetos generizados y a considerarlos en las estrategias de desarrollo se los involucra como posibles agentes de cambios en el proceso de democratización de las relaciones sociales de género. Y en este sentido, el potencial de las políticas públicas es enorme si toma en cuenta a los hombres en tanto sujetos generizados, en tanto *hechura cultural* pero también en tanto *hacedores de cultura* (la expresión es de Ulloa 2012).

## **El uso del tiempo como variable de desigualdad y de asimetría de género. Políticas públicas y modulación del uso del tiempo**

El estudio de la *utilización del tiempo* constituye una contribución clave en cuanto revelador de la estructuración de las actividades de hombres y mujeres y de las desigualdades sociales entre los géneros. De allí estriba la relevancia de la consideración del *uso del tiempo* en tanto es un recurso limitado, agotable y susceptible de ser utilizado para diversos fines. Las personas tienen restricciones materiales y culturales para la elección de sus actividades y para escoger el tiempo que le dedican a éstas. Asimismo, el uso que hacen del tiempo varía con la posición en la estructura social y económica, así como de acuerdo a la condición de género.

La importancia de diseñar políticas cuya capacidad concilien el trabajo laboral y con el trabajo reproductivo en la esfera familiar tiene su origen cuando se empieza a problematizar acerca del tema del trabajo doméstico y el uso del tiempo que se le destina al mismo. Durante los años setentas autoras feministas como María Rosa Dalla Costa, Selma James (1972) y Ann Oakley (1977) introdujeron aportes analíticos con relación al trabajo doméstico y a su valor económico. La cuestión más relevante entre el colectivo feminista era quién se beneficiaba con el hecho de que el trabajo doméstico no tuviera un valor económico: si el marido o el empresario capitalista. Este debate, centrado en la carga que representaba para las mujeres el trabajo doméstico, trascendió hacia los organismos internacionales, que introdujeron en su agenda la desigualdad de género como propuestas a trabajar entre los Estados miembro. De este modo, la necesidad de conciliar ambas esferas del trabajo fue incorporada en el programa de Acción Social de la Comunidad Económica Europea en 1974 y en la Declaración de las Naciones Unidas de la Conferencia Mundial de México en 1975. Los países europeos fueron pioneros en desarrollar estas políticas y recién en estos momentos se está instalando un debate en los países de América Latina (cf. Astellarra, 2005).

Es de destacar que la problematización acerca de la necesidad de conciliación entre el trabajo productivo y reproductivo se inscribe en el análisis de las coordenadas del sistema de género y de su jerarquización que conduce a la desigualdad. La socióloga feminista Judith Astellarra señala que el sistema de género tiene tres niveles: identidad personal, roles y ámbitos sociales. De modo que las desigualdades entre los géneros no se hallan solo en las personas sino también en los roles y ámbitos donde éstas se desempeñan.

La identidad de una persona es indisociable de sus roles y éstos estructuran y orientan a los seres humanos regulando las interacciones mediante normas explícitas o implícitas, compartidas o impuestas, conscientes o inconscientes. De esta manera, la construcción identitaria considera no solo los roles y las normas que los regulan sino también el

tipo de relación que se promueven entre las personas y los significados que se asignan culturalmente.

De allí transcurre la invisibilidad histórica de las mujeres y el hecho de que las Ciencias Sociales han teorizado “ignorando” la mitad correspondiente al colectivo femenino de la sociedad. Visto desde el prisma de las relaciones sociales de género, se visibilizó que el patriarcado es una configuración de orden sistémico y estructural.

La modernidad fue configurando paulatinamente una división sexual del trabajo basada en una separación dicotómica entre el ámbito público y la esfera privada, con roles en función de la condición de género ligados a esos espacios. En este sentido, la participación en cada uno de estos ámbitos se tornó en la fuente de la desigualdad y asimetría entre varones y mujeres. La familia, como principal institución de la esfera privada fue organizada en función de estos papeles sociales. El varón, “cabeza de familia” y titular de los derechos laborales, se tornó en el principal responsable de obtener los recursos económicos mediante su inserción en el mercado de trabajo. Las mujeres, dependientes del varón y titulares “derivadas” del derecho laboral masculino, fueron confinadas al ámbito privado, sede de las tareas domésticas, del trabajo reproductivo y de cuidado (Amorós, 2008, Cobo, 2009).

El feminismo, en su reflexión y movimiento, mostró otra variable de desigualdad; dimensión que complementa la división sexual del trabajo y la dicotomización entre el ámbito público y el privado. Esta variable está asociada a la enorme importancia de la distribución del *uso del tiempo* que ello comporta cotidianamente. A partir de los años ochentas la necesidad de aumentar la visibilidad del trabajo de las mujeres enfatizó en los problemas de su contabilización estadística. De esta manera, se puso de manifiesto que las estadísticas oficiales excluían el trabajo reproductivo no remunerado tanto de las cuentas nacionales como de las estadísticas sobre la población económicamente activa. Economistas feministas han señalado oportunamente que la información sobre el *uso del tiempo* ha permitido llegar a un análisis más riguroso y detallado de las desigualdades de género que en estimaciones anteriores la economía convencional había ignorado, y que implican contribuciones más precisas para las políticas de conciliación y desarrollo (Carrasco, Mayordomo y Alabart, 2004; Benería, 2005). En este sentido, uno de los efectos positivos de una mayor precisión, conceptualización y contabilización del trabajo reproductivo y no remunerado es que facilita su conciliación con el uso del tiempo en el mercado laboral.

El *uso del tiempo* supone un marco de las actividades que los seres humanos llevan a cabo en su vida cotidiana y que se estructura según concepciones predominantes en una determinada sociedad con relación a roles y funciones que las personas deben asumir acorde a su edad, género y posición en el hogar. Entre las reflexiones y debates del mo-

El movimiento feminista resalta la forma cómo viene determinada la distribución del tiempo en función de la división sexual del trabajo y de las funciones socialmente asignadas; no sólo entre las productivas y las reproductivas sino también ante los conflictos que se configuran frente a la posibilidad de participar de proyectos colectivos de la sociedad. No es de soslayar, tampoco, el tiempo destinado a las actividades lúdicas o de ocio. Y lo que el feminismo visibilizó es que esta distribución o posibilidad de asignación de nuestro tiempo de vida, no es igual ni equitativo en razón de la condición femenina o masculina. De manera que es posible entablar una relación entre los tiempos (la vida, los años, los meses y la cotidianeidad), los recursos materiales (pagado/no pagado) y la distribución de actividades (productivas, reproductivas, colectivas, comunitarias, socio-culturales, lúdicas, de ocio) (Astelarra, 2005).

En consecuencia, el hecho de que la esfera privada no estuviera jerarquizada en términos de recursos materiales y de poder, la fue convirtiendo en invisible y, cuando no, devaluada. Es por esta razón que, en vista de que las Ciencias Sociales no habían asumido develar este espacio y desentrañar su complejidad, que el movimiento feminista asumió este problema e hizo visible la importancia fundamental de la esfera privada cuando sacó a relucir y analizar el trabajo doméstico y el cuidado tanto de dependientes (niños/as, enfermos/as, adultos/as mayores) como de no dependientes. En esta dirección, el análisis se ha realizado de dos maneras: una, demostrando el tiempo que se destina a las actividades domésticas y la otra, asignando un valor económico, que es calculado a partir de lo que costaría si fuera realizado como un empleo asalariado.

En Argentina, a mediados de 2014, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) dio a conocer los resultados de la primera Encuesta Nacional sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo. Dicha encuesta tuvo como objetivo cuantificar la magnitud del trabajo no remunerado (tareas domésticas en el propio hogar, cuidado de miembros del hogar, voluntariado y ayuda a otros hogares que las personas mayores de 18 años realizan por fuera de las márgenes del mercado de trabajo remunerado). Por esta vía se buscó cuantificar las desigualdades de género en el ámbito del trabajo no remunerado. El tiempo del trabajo doméstico no remunerado fue medido en horas trabajadas en el día anterior a la encuesta, y el tiempo de trabajo voluntario en horas trabajadas durante la semana anterior a la entrevista. El universo de la encuesta abarcó 26.464.831 personas de 18 años y más residentes en hogares particulares de localidades de 2000 o más habitantes de todo el territorio nacional.

Los datos indicaron que 74,2 % de esa población realiza trabajo doméstico no remunerado. Entre las actividades no remuneradas se contabilizó que el 69,4 % de las personas declararon realizar quehaceres domésticos, el 24,3 % trabajos de cuidados y el 13,5 % consignaron realizar apoyo escolar a miembros de su familia. Y en el conjunto de estas actividades, tanto en participación como en intensidad de trabajo doméstico hay un

claro predominio de mujeres. Tomando en cuenta el tiempo que la sociedad invierte en trabajo doméstico no remunerado, en Argentina las mujeres dedican en promedio 2,5 horas más que sus homólogos varones (INDEC, 2014).

Una vez definido el problema que comporta el trabajo doméstico y su injerencia sobre la doble (o triple) jornada de las mujeres, es necesario plantear propuestas para transformar esta situación. El conjunto de los componentes señalados explican la necesidad de comprender y medir el trabajo no remunerado así como de diseñar políticas que intervengan en la distribución desigual entre mujeres y hombres a fin de construir una igualdad de género.

Los países en los que la medición del uso del tiempo está instalada desde hace más de una década vienen ensayando la propuesta de redistribución de los roles entre los dos ámbitos como una forma de abolir la jerarquía y la desigualdad entre la esfera productiva y la reproductiva. De este modo, buscan cambios ligados a responsabilidades sociales compartidas en ambas esferas. Sin embargo, esto supone transformaciones de orden sistémico y estructural que implican necesariamente rupturas con la cultura del patriarcado que está presente en todos los niveles y dimensiones de la sociedad. De allí deriva la importancia de diseñar las denominadas “*políticas de conciliación*”.

Es harto sabido que aunque la dedicación de las mujeres al trabajo remunerado pueda aparecer como una opción “libre”, sus decisiones son condicionadas por mandatos socio-culturales y prácticas sociales históricamente arraigadas así como por recursos disponibles y por condiciones económicas. En esta dirección, el *uso del tiempo* es una variable clave, analítica y estratégica para el análisis de las asimetrías de género existentes en una sociedad. El mismo proporciona evidencias empíricas sobre situaciones poco visibles relativas a la desigual distribución de trabajos y actividades entre varones y mujeres. En tanto posibilita cuantificar, es posible visibilizar el trabajo remunerado y no remunerado y permite la provisión de recursos y la creación de dispositivos para valorizar el trabajo no remunerado y compilar las “cuentas satélites” de producción y consumo de las actividades no remuneradas realizadas en los hogares. Es por ello, que las encuestas sobre el *uso del tiempo* que están siendo realizadas a nivel internacional y que ahora comienzan a implementarse en algunos países de América Latina, como es el caso de Argentina, posibilitan mostrar estas cuestiones para favorecer elementos innovadores a nivel de las políticas públicas, para que ellas modulen a favor de la igualdad entre los géneros. La sistemática recolección de información sobre el trabajo no remunerado y el uso del tiempo permite seguir la evolución de la carga total del trabajo entre varones y mujeres y la situación de la división sexual del trabajo en el ámbito doméstico.

El *uso del tiempo* como variable de medición del nivel de desigualdad ha de ser una condición necesaria para que las políticas públicas alcancen la igualdad de género. Es en la

utilización del tiempo que se materializan las desigualdades; y estas desigualdades son a su vez causales de múltiples situaciones de injusticias en tanto del tiempo del que cada persona dispone depende la calidad del trabajo remunerado, sus posibilidades de formación y capacitación, la disponibilidad de tiempo para el ocio y el placer, para actividades políticas y artísticas, entre otras. Esta condición determina la autonomía de la persona así como su calidad de vida y su salud.

### **Conflictos y tensiones de prácticas y de “miradas”... raíces de la violencia de género**

¿Por qué en Argentina hay aun una fuerte resistencia para hallar discursos referidos a la necesidad de conciliar responsabilidades domésticas y laborales desde la mirada de los varones? ¿Por qué la participación de los varones en el ámbito doméstico no es evaluada a la luz de la necesidad de compatibilizarla con el trabajo productivo, del mismo modo como sucede en el caso de las mujeres? ¿Por qué el trabajo remunerado de las mujeres es percibido en clave de trabajo secundario, y complementario? Si ya hay un número creciente de mujeres que trabajan de manera remunerada, ¿por qué los varones no se sienten interpelados para conciliar la esfera del trabajo productivo con la del trabajo reproductivo? ¿Es posible compatibilizar las responsabilidades familiares con las laborales, equitativas en razón del género, sin la estructuración de un nuevo contrato sexual?

En las páginas precedentes se ha intentado mostrar que el ámbito cotidiano es el punto neurálgico de esta desigualdad porque condiciona seriamente las otras esferas. La división sexual del trabajo naturaliza la presencia masculina en la esfera laboral y ratifica simbólicamente su dominio, y se impone como neutra la posición androcéntrica; de allí la importancia de introducir la matriz de género como “lente cultural” (Bourdieu 2000) y tornar mensurables los niveles y dimensiones de la injusticia. En esta línea, se insiste en que el prisma de género es una llave que posibilita hacer notoria la diferenciación de las experiencias laborales y los límites que aun tienen las políticas públicas en esta dirección. Es posible constatar cómo dichas experiencias difieren significativamente para hombres, para mujeres y para las identidades sexuales diversas que aun son subalternas en nuestra sociedad debido a los patrones y códigos de socialización y a la posición que ocupan estos grupos en la sociedad, ya sea, en la familia, en el mercado de trabajo y al interior de las organizaciones empresariales, entre otras dimensiones de la vida social. De modo que existe una vinculación entre la división sexual del trabajo al interior de la familia y los procesos ligados a la segregación y segmentación ocupacional en razón del género en el mundo del trabajo remunerado.

Las imágenes de género, en tanto representaciones sociales de las identidades masculina y femenina producidas social y culturalmente condicionan sobremedida las oportunidades y la forma de inserción de hombres y mujeres, y de las identidades sexuales diversas,

en el mundo laboral. En las representaciones sociales en torno del trabajo se interiorizan imágenes de género y se configuran barreras de género que separan ocupaciones y funciones consideradas típicas de hombres y típicas de mujeres, que tienden a aparecer como barreras técnicas (Cf. Abramo y Todaro, 1998; Hirata, 2004; Leite y Rizek, 1998; Oliveira y Ariza, 1997; Sosa, 2002; 2014)

Los condicionantes sociales de la desigualdad y asimetría de género en el acceso y en el sostenimiento del trabajo remiten a dimensiones ligadas a los patrones institucionales que pautan las relaciones laborales, la normatividad socio-cultural que construye las relaciones entre hombres, mujeres e identidades sexuales diversas, y los modelos de relación entre Estado, sociedad civil e individuos, que estructuran la vida social. Connell (1997) refiere la masculinidad y la femineidad tomando en consideración las relaciones sociales de género como “configuraciones de prácticas estructuradas”, en procesos de construcción y reconstrucción de las posiciones de hombres y mujeres al interior de éstas. En esta dirección, las cosmovisiones acerca de la masculinidad y la femineidad penetran la trama social como certezas absolutas naturalizadas por el hecho de estar “normalizadas” y que son reproducidas por varones y mujeres en su interacción cotidiana pero que a su vez se hallan cada vez más cuestionadas por mujeres y también, en menor medida, por varones.

Por otro lado, la denominada crisis del modelo de masculinidad hegemónica trajo aparejado cambios en las estructuras familiares y en los roles de sus miembros, especialmente el papel de proveedor de los varones, como producto de los cambios económicos y sociales en América Latina. Entre otros efectos, destaca la exacerbación de la violencia no solo social ante el proceso de empobrecimiento de la población, sino también en el interior de los hogares en tanto muchos varones buscan afirmar su masculinidad a través de la violencia como reacción al desempleo y a la precariedad de sus ingresos y ante la imposibilidad del sostenimiento de la fuente de trabajo de los varones otrora proveedores.

Pierre Bourdieu (2000) ha advertido que la *dominación masculina* ya no se impone con la evidencia de lo que se da por supuesto. Las representaciones simbólicas se han ido transformando en virtud del proceso de la emancipación de las mujeres. La liberación sexual, la capacidad de decidir sobre su propio cuerpo, el acceso masivo al mercado laboral, la politización de la esfera privada y de la intimidad, los crecientes niveles de escolarización, la postergación de la necesidad y de la decisión de procrear, han tenido consecuencias importantes sobre los puntos de vista y sobre el universo de las representaciones sociales. Sin embargo, esta nueva situación no siempre combate la concepción dominante del varón, sino que actualiza, con formas más sutiles, las complejas relaciones de poder que se entablan en la familia y en el conjunto de la sociedad. Es posible constatar cómo las interacciones a nivel de la vida cotidiana de la familia entre seres humanos

con cuotas de poder distribuidos en razón de su sexo, edad, parentesco, se extrapolan hacia los diversos ámbitos de la vida social en la esfera pública. En esta línea, se hace evidente que las mujeres ganan espacio en el mundo del trabajo pero persiste la segmentación y segregación laboral en razón de su condición de género. En consecuencia, la división sexual del trabajo, la distribución del trabajo doméstico familiar, los índices de representación de las mujeres en la esfera del poder político y económico, el control social de los cuerpos de las mujeres, son efectos de las acciones y comportamientos conscientes e inconscientes de los varones y también de algunas mujeres. Es un problema de concepción y de sus consecuencias prácticas lo que configura las condiciones de injusticia que padecen las mujeres.

En efecto, las formas sutiles y encubiertas de violencia hacia las mujeres se expresan en los gestos, actitudes, acciones y representaciones que se hallan en varones y que muchas veces también son concepciones compartidas por las propias mujeres. De modo que esa complicidad inconsciente contribuye a la perpetuación de las estructuras de dominación y de los esquemas de percepciones que imponen modos de representaciones sociales que refuerza el poder masculino sobre el femenino.

### **Hacia la promoción de una autonomía paritaria entre géneros**

Hemos de insistir que la asimetría existente en el mundo del trabajo remunerado es decurrente de las desigualdades en el uso del tiempo en la dedicación del trabajo doméstico no remunerado que se realiza en la esfera doméstica. Y es sobre este centro neurálgico sobre el que debe intervenir el Estado mediante la instrumentación de sus políticas públicas. Esa intervención ha de orientarse a garantizar la justicia y el derecho en igualdad de condiciones para varones y mujeres. Para ello es imprescindible promover el desarrollo de la autonomía de las identidades femeninas y trabajar culturalmente sobre las representaciones sociales acerca de las masculinidades.

De acuerdo a un informe de la CEPAL “la noción de autonomía refiere a la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos, en el contexto histórico que las hace posibles” (CEPAL, 2011). En esta dirección, el actual proceso de desarrollo económico, tecnológico y social es posibilitador de una mayor autonomía de las mujeres. Las condiciones materiales existentes en Latinoamérica no ofrecen una explicación razonable para la desigualdad, la muerte materna, la violencia de género, el embarazo adolescente, el empleo precario, o la insólita concentración del trabajo doméstico no remunerado en manos de las mujeres. La desigualdad persistente en Argentina y en América Latina, y por lo tanto, la falta de autonomía son consecuencia de la injusticia, de una deficitaria distribución del poder, de los ingresos y de la desigual distribución del uso del tiempo entre hombres y mujeres; y de la falta de reconoci-

miento de los derechos de las mujeres por parte de las élites gubernamentales y de las agencias económicas que se encuentran en las instancias vinculadas directamente a esta esfera del poder.

En esta dirección, es importante destacar que el espectro de principios, reglas, procedimientos y estándares de los derechos humanos que se expresan en la Constitución Nacional han modificado la visión y la función del Derecho en nuestro sistema democrático, al concebirlo no sólo como un medio para imponer límites a las formas abusivas en el uso del poder del Estado (*obligaciones de no hacer*; como por ejemplo: no torturar, no privar de la vida a las personas, no discriminar, entre otros) sino también *obligaciones de hacer* (por ejemplo: brindar servicios o prestaciones a grupos sociales en situaciones de desigualdad estructural; organizar beneficios básicos para cubrir necesidades de subsistencia, tales como servicios de salud, educación y/o vivienda; establecer regulaciones que impidan el abuso de poder en las relaciones contractuales entre particulares, entre otros) con el horizonte de garantizar la plena realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Programa Política Social II, 2012).

Estos principios tienen efectos directos sobre las políticas públicas en tanto éstas son construcciones materiales y simbólicas; y se diseñan y construyen para dar respuestas a los problemas suscitados en un determinado contexto histórico-social. Sin embargo, pese a las transformaciones que son interpeladas por ese contexto, aun persisten políticas públicas con relación al trabajo “ciegas” al género y que son refractarias al ejercicio pleno del derecho de autonomía. Constatamos que las políticas públicas presentes en la agenda de los gobiernos aun no están a la altura de las demandas configuradas por el movimiento feminista. En este sentido, aun nos debemos un debate serio para abonar a la construcción de políticas públicas que contribuyan fehacientemente a esa igualdad y al ejercicio efectivo de la autonomía. Esto es posible mediante la efectivización de las dimensiones múltiples de la justicia, a saber: justicia redistributiva, justicia cultural y justicia política (Fraser, 2009; Sosa, 2014).

En razón de ello, es posible pensar en algunos ejes directrices para las políticas públicas en la Argentina contemporánea:

Pese al balance negativo que nos dejó el neoliberalismo en materia de políticas sociales en la región latinoamericana, hemos de destacar la fuerza revitalizadora que se viene ensayando, aunque con enormes esfuerzos, en países en los cuales la matriz de la gobernanza empujó al trabajo de “gestión asociativa” entre las entidades gubernamentales con las organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo a esta metodología de diseño e implementación, la agenda tiene que tomar en consideración estrategias que coadyuven al ejercicio de la autonomía en el uso del tiempo y esta capacidad depende de la división sexual del trabajo. En esta línea, cabe resaltar que la concentración del uso del

tiempo orientado al trabajo reproductivo resta autonomía a quien lo ejerce. El trabajo doméstico continúa siendo, en los países latinoamericanos, prácticamente, responsabilidad exclusiva de las mujeres y constituye un obstáculo concreto y determinante para su desarrollo y para su integración en los procesos productivos y políticos, lo que interfiere en una mejora sustantiva en su calidad de vida y en el despliegue de su autonomía.

Algunos hallazgos cualitativos indican que la autonomía de las mujeres (en el sentido más profundo del término) existe de forma latente aun sin que ellas salgan a trabajar de forma remunerada fuera del hogar. Esto se debe, en enorme medida, al carácter polivalente del trabajo reproductivo que ejercen en su cotidianidad y a las múltiples decisiones y problemas que necesitan resolver en la arquitectura de su vida cotidiana. Es decir, muchas mujeres tienen una capacidad latente de toma de decisiones que es obvio se ve condicionada por la sobrecarga de tareas. Lo que ocurre es que sólo se puede desarrollar su autonomía cuando ellas son reconocidas en sus derechos, de igual modo que sus homólogos varones. El “simple” hecho de que las mujeres cuenten con un salario y sus derechos laborales hace la diferencia en la posibilidad de desarrollar y ampliar su autonomía; de lo contrario la autonomía femenina queda “suspendida”, postergada, interrumpida o abortada.

Las evidencias empíricas demuestran el grado de autonomía que albergan las mujeres cuando tienen a su alcance los recursos para desarrollarla. Es por eso que, lejos de promoverla, existe una intencionalidad política de cercenarla o de modularla que, según la opción que se elija, tiene consecuencias importantes para las relaciones sociales de género en la organización de la sociedad. De allí que insistamos en la importancia de que las políticas públicas atiendan las múltiples dimensiones de las injusticias (Fraser, 2009; Sosa, 2014).

Tampoco los varones tienen autonomía por el solo hecho de ser proveedores económicos. La autonomía va más allá del factor monetario. Sin dudas, el factor económico es indispensable para desarrollar la autonomía pero ¿qué ocurre cuando un varón queda desempleado o es retirado del mundo laboral por motivo de jubilación u otra prescindencia? ¿Por qué los varones se tornan subjetivamente vulnerables en el momento en que se retiran del mundo laboral? ¿Cómo se ha construido culturalmente la masculinidad y su reconocimiento para que el varón se sienta con una crisis subjetiva ante la ruptura con su vínculo laboral? En este sentido, ¿qué alcances e implicancias tiene la autonomía? ¿De qué manera nuestra cultura y la construcción social en torno a los mandatos sobre la masculinidad hegemónica afecta a los hombres cuando se les rompe un vínculo con el mundo público? De allí el énfasis de que con una sola política o estrategia no basta para construir una cultura democrática y justa en torno a las relaciones sociales de género.

Las estrategias basadas en la modificación de roles sexuales y en la “resocialización” de varones y mujeres son insuficientes si no se acompañan de transformaciones sociales, económicas, políticas y culturales que permiten, en la cotidianeidad, re-concertar las relaciones sociales de poder que cruzan, además del género, con determinaciones de clase y etnia. Es de imperiosa necesidad la articulación de diferentes estrategias regulatorias ya que con una sola política no alcanza para abordar el punto neurálgico del tenso vínculo para las mujeres entre responsabilidades familiares y laborales. Tan solo si esa tensión también pudiera pensarse para las identidades masculinas será posible una salida igualitaria que vaya resolviendo de manera procesual ese conflicto de igual manera para las identidades femeninas que para las masculinas.

Es notorio que la organización de responsabilidades familiares y laborales se encuentra atravesada por múltiples factores sociales, económicos, culturales, políticos y también subjetivos, y que se produce a través de variados arreglos institucionales. En esta línea, entendemos que la transformación que va en el sentido de relaciones sociales de género de forma paritaria, que promueva la autonomía de las mujeres en igualdad de condiciones que los homólogos varones, necesita de un diseño de política pública que es complejo y multideterminado.

Para un ejercicio paritario de la autonomía se torna necesario modificar las fronteras entre la vida pública y privada; condición indispensable para que el costo del desarrollo no recaiga sobre el trabajo femenino no remunerado. Cabe resaltar que si las mujeres ganan en autonomía, también la ganan los varones. Es importante “dar lugar” para que las masculinidades aprehendan el ejercicio del cuidado y de la ternura, así como del trabajo polivalente no remunerado en el espacio doméstico, y así vaya cediendo lugar la masculinidad hegemónica hacia otras expresiones de su subjetividad y de su proceso de sociabilización. Es importante construir culturalmente para que la ternura y el cuidado formen parte del “orgullo masculino”.

Para lograr una efectiva conciliación entre familia y trabajo, se ha insistido en la importancia de formular políticas que vinculen a los varones del mismo modo que lo hacen con las mujeres. Para que los efectos colaterales de las actuales y erráticas políticas no continúen perpetuando los “privilegios” masculinos ni la sobrecarga femenina es imprescindible un *nuevo contrato sexual* (Faur, 2007; Cobo, 2009) que tenga la capacidad de involucrar a los varones como parte co-responsable en la búsqueda de una nueva estabilidad. Para ello, son necesarios nuevos arreglos institucionales y también transformaciones subjetivas en tanto se necesita un fuerte compromiso en términos de transformaciones de orden cultural. Para que esto ocurra, si bien el Estado, mediante sus políticas públicas debe promoverlo de forma activa, de igual modo somos responsables todos y todas, en las diferentes instancias de la vida social y comunitaria.

Es de enorme relevancia inscribir la concepción de la “igualdad de género” en las estrategias de conciliación familia-trabajo como un derecho humano. En indudable que la autonomía de las mujeres y la posibilidad de ejercer su ciudadanía se ve cercenada frente a la sobrecarga de trabajo y/o a la dificultad de participar y sostener el empleo debido a los obstáculos con que se enfrenta para asumir la responsabilidad de ambas esferas. Es de destacar que existen numerosos marcos jurídicos internacionales y recomendaciones de comités de derechos humanos que garantizan la igualdad entre la esfera productiva y reproductiva y que deberían ser sistematizados y tomados en cuenta para la argumentación y la exigibilidad de esta ampliación de derechos. En esta dirección, se ha de dar relevancia a la redistribución del uso del tiempo entre varones y mujeres para conseguir justicia y democracia en la esfera privada y en consecuencia, también en la pública.

La incorporación de forma corriente y sostenida del alcance de las encuestas de *uso del tiempo* en los países que aun no las han implementado, con el objetivo de mostrar la brecha de género con relación a la carga total de trabajo productivo y reproductivo es condición indispensable para responder de forma elocuente con un espectro de políticas públicas que atiendan las diferentes aristas de esta problemática. Es de interés público poder indagar qué sucede con relación a esta dimensión del problema en las generaciones de jóvenes. Es posible constatar cómo la organización y la concepción de la utilización y distribución del tiempo en razón del género va mutando paulatinamente. Por otra parte, es indispensable realizar de forma sostenida estudios macro-económicos a partir de la conceptualización y cuantificación de la economía del cuidado y del conjunto del trabajo doméstico a fin de dar visibilidad al importante aporte no remunerado que las mujeres realizan en esta dirección (Faur, 2007). Hemos podido constatar cómo en Argentina, los primeros resultados sobre la primera encuesta sobre uso del tiempo asumida por el INDEC, visibilizaron condiciones de clara asimetría de poder y de oportunidades. La expectativa es que se siga apelando a este instrumento y que contribuya a marcar una tendencia en la política pública que sea sensible a una equitativa división del trabajo reproductivo no remunerado entre varones y mujeres. Este foco es clave y estratégico en tanto constituye un peldaño ineludible para conseguir igualdad efectiva en la esfera pública. En términos cualitativos y microsociológicos, constituyen un aporte relevante los estudios sobre subjetividades masculinas y, en especial, para los que exploren sobre las modalidades en que los varones perciben su propia posición y la de las mujeres en los ámbitos familiares y laborales.

El campo de las representaciones sociales es un área para indagar de forma permanente para seguir los cambios y sus significaciones tanto materiales como simbólicas. Explicar y comprender el comportamiento emanado de creencias y concepciones de orden social que son compartidas por grupos y/o comunidades en las que se establecen relaciones de interacción e interdependencia, entre la estructura social y cultural, y los aspectos mentales y subjetivos, es de un enorme desafío para desentrañar lo masculino

y lo femenino en nuestras sociedades. Las representaciones sociales son una modalidad particular y un corpus organizado de conocimiento. Es una organización de imágenes y de lenguaje y está compuesta de expresiones socializadas (Moscovisi, 1979, Jodelet, 1988). Por lo tanto, captar este universo sociológico de lo simbólico y subjetivo es una condición indispensable para el diseño de políticas públicas que abonen a un cambio en la visión del mundo y de la vida.

En lo vinculado a las políticas de empleo, cabe insistir en que existen temas pendientes para mejorar la conciliación entre la esfera productiva y la reproductiva. Es condición indispensable ampliar los dispositivos que permitan a los y las trabajadoras disponer de tiempo para cuidar, recursos para cuidar y servicios de calidad para el cuidado infantil y de adultos mayores (Faur, 2007). Estos dispositivos requieren universalizarse, lo que supone ampliar la cobertura a quienes participan en el mercado de trabajo informal así como también en el servicio doméstico, además de que aporten a la capacidad de atribuir iguales derechos y responsabilidades a los varones. Por otra parte, la delimitación de parcelas de licencias parentales para promover la vinculación de los varones en la crianza y cuidado de hijos e hijas parece indicar una estrategia positiva para ser replicada en los países latinoamericanos. En virtud del lugar del trabajo como principal vector de socialización, de construcción de sentido y de identidad, entendemos que un eje crucial está constituido por las políticas que regulan el trabajo y el empleo. En esta línea, cabe recordar que la regulación del trabajo remunerado constituyó el primer escalón para la conciliación entre responsabilidades familiares y laborales, en la medida en que se incorporaron las mujeres al ámbito laboral, se consignaron derechos, responsabilidades y obligaciones diferenciales en razón del género. La legislación laboral argentina, al igual que otras de América Latina, acompañó una lógica fundacional protectora acerca del trabajo femenino centrando los dispositivos regulatorios que permitieran a las mujeres compatibilizar trabajo y familia, en tanto las normas protectoras garantizarían la articulación de las mujeres del trabajo remunerado con sus responsabilidades de cuidado infantil.

Avanzado más de medio siglo de historia laboral, en 1981 el Convenio N° 156 de la OIT referido a la igualdad de trato y de oportunidades de las/los trabajadoras/as con responsabilidades familiares consigue nuevos derechos a nivel internacional: por una parte, se amplía hacia los varones responsables de familia y por otra, se extiende la noción de responsabilidades familiares en tanto se asume, además de los hijos, a otros miembros de la familia como receptores de cuidados específicos. Si bien este nuevo convenio aun tiene pocas ratificaciones a nivel de los países latinoamericanos, es posible constatar que paulatinamente se van instrumentando estrategias que apuntan a mitigar la tensión entre responsabilidades familiares y laborales (Faur, 2005; Pautasi, 2005).

En países como Argentina aun existen barreras socio-culturales que obstaculizan la configuración de una normativa paritaria entre varones y mujeres en el mundo del trabajo

remunerado. Varios estudios han constatado que en regulaciones laborales como la argentina subyace un estereotipo masculino como trabajador en tanto el reconocimiento de las mujeres en su condición de trabajadoras no consigue desligarse de su posición materna (Faur, 2005).

Las políticas públicas que apuntan a mitigar la tensión entre familia y trabajo apelan a tres tipos de dispositivos: tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado infantil (Ellingsaeter, 1999; citado por Faur, 2007). En Argentina, han habido algunos avances en la implementación de algunos de estos dispositivos con relación a políticas sociales sectoriales. Sin embargo, existe en las regulaciones laborales una inequidad en la distribución de estos recursos en tanto los mismos no se asignan de forma igualitaria en el conjunto de trabajadores y trabajadoras. El acceso a estos derechos está filtrado por la condición de género, por el tipo o rama de actividad laboral, por el gremio adscripto y por la posición de clase.

Con relación a las licencias por maternidad y paternidad en la legislación laboral argentina, si bien es un derecho adquirido que emana del reconocimiento que, tras un nacimiento u adopción, se requiere de un tiempo dedicado al cuidado del bebé, a la recuperación física de la madre y al establecimiento de la relación paterno-filial, es posible constatar la orientación marcada a reforzar el papel de la mujer como principal responsable del cuidado. Existe un abismo entre el plazo de licencia establecido para la madre (que puede extenderse hasta 135 días) y el estipulado para el padre -que en Argentina cuenta con apenas dos de duración, aunque dependiendo del convenio colectivo de trabajo es posible que se prolongue algunos días más- (Faur, 2007). Estos indicadores normativos ponen en evidencia que la falta de problematización de la conciliación familia y trabajo, de similar modo para los varones que para las mujeres, ha inducido históricamente a la reproducción de asignación de deberes y derechos diferenciales e inequitativos para ambos sexos. En consecuencia, dichas prácticas, que son emanadas de las representaciones sociales, se han visto reflejadas tanto en la regulación de los derechos laborales como en el conjunto de políticas públicas dirigidas a las familias. Difícil es transformar las representaciones sociales sobre las masculinidades si no se reformulan las políticas de protección al trabajo, por ejemplo, ampliando las licencias de paternidad de igual modo que la de maternidad. Que los varones cuenten solo con dos días de licencia por paternidad no hace más que reafirmar la centralidad del cuidado de las mujeres-madres, y negar el cuidado afectivo-emocional de los varones-padres.

Por otro lado, las políticas que tienen como perfil el *alivio de la pobreza*, necesitarán diseñarse, implementarse y evaluarse desde un enfoque de género. Es de suma preocupación que en los tiempos que corren, en los países de la región, lejos de incentivar la igualdad de condiciones de la participación femenina en el mercado de trabajo remunerado para mejorar las condiciones de vida de sus hogares, este tipo de políticas refuercen el papel

de las mujeres como cuidadoras principales, directas y exclusivas de los miembros de la familia. Los denominados *Programas de Transferencia Condicionada de Ingreso* si bien abonan a una mejor calidad de vida, en términos económicos, de los sectores pobres y sin empleo estable, tienen la característica recurrente de reforzar los estereotipos de género (Faur, 2004, 2007; Pautassi, 2008). Estos programas ignoran el papel de las masculinidades en la red de cuidado familiar, posicionando a las mujeres como depositarias de responsabilidades y obligaciones por encima de sus derechos. La concepción subyacente de ciudadanía en los programas de transferencia condicionada está impregnada de lógicas moralizantes en tanto regulan los comportamientos de las mujeres en la medida en que encasillan su papel y posición social en el bienestar futuro de sus hijos e hijas. Estos programas, que han tenido una historia y diferentes matices en nuestro país, preservan la constante de no problematizar ni cuestionar el comportamiento altruista e incondicional a que son mandatadas a cumplir las mujeres-madres. Sin embargo, el reforzamiento del papel tradicional de las mujeres se comienza a tensionar con cambios que se van incorporando paulatinamente en las prácticas cotidianas y que plantean transformaciones en la participación política y social en la esfera pública, que destaca la capacidad autónoma de las mujeres. El subtexto de género presente en estos programas nos lleva a pensar qué posibilidades abriría si incorporaran una mirada política sobre el lugar de las identidades masculinas como una parte co-responsable en su papel de cuidadores de sus hijos.

Asimismo, los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos y sus lógicas subyacentes plantean tensiones con acuerdos nacionales e internacionales suscritos por nuestro país, que consignan la igualdad de género y de trato entre varones y mujeres, cuestión que apela a la implementación de acciones gubernamentales capaces de promover la responsabilidad social compartida. En esta línea, Argentina ha asumido compromisos como es el caso del Consenso de Quito y el de Brasilia en el que se expresan claramente la centralidad del Estado en relación con el diseño e implementación de políticas públicas que permitan fortalecer la institucionalidad de género para garantizar el pleno acceso a la ciudadanía de las mujeres y así desarrollar los objetivos de Desarrollo del Milenio. Por otra parte, si bien se han producido importantes avances con relación a las políticas de salud sexual y reproductiva, es un tema pendiente en la agenda pública de nuestro país involucrar a varones del mismo modo que a las mujeres en la toma de decisiones acerca de si tener o no tener hijos, cuándo tenerlos y cuántos tener. El tema de la legalización del aborto es también un asunto importante y pendiente que involucra a varones y mujeres (Levin, 2010).

En líneas más amplias, es de suma relevancia afianzar una estrategia multidimensional en torno a *políticas de cambio cultural* (Faur, 2007). Esta transversalidad de género tiene que atravesar los contenidos de las estrategias planteadas y perseguir la construcción de subjetividades -masculinas en particular, pero no exclusivamente- basadas en la co-res-

ponsabilidad de las tareas de crianza y cuidado de los miembros de las familias. Apuntar a políticas de cambio cultural supone ir más allá de las políticas implementadas para incidir, mediante la implementación de otros dispositivos, en la construcción de imágenes, representaciones sociales y significaciones que van desde los medios de comunicación social, la educación básica, intermedia y avanzada hasta los espacios de participación micro-social. Es importante impregnar de la *transversalidad de género* (Balaguer, 2004; Pautassi, 2008) todos los espacios que son clave en las prácticas de socialización y de creación de sentidos. Como enfatiza Faur (2007), es estratégico e impostergable apuntar en el plano cultural e institucional las nociones de “virilidad” y de “cuidado” para lograr la igualdad de género en las políticas de conciliación entre responsabilidades familiares y laborales. Las bases de este nuevo contrato sexual suponen una nueva matriz de *cuidados* que esté a la altura de los cambios sociales y una condición indispensable para que la democracia por fin llegue a la esfera de la familia con criterios de justicia que no impliquen más la subordinación de la mujer en todas las esferas en las que ella potencialmente es capaz de participar.

Las políticas públicas tienen injerencia sobre la cultura en tanto actúan implícitamente sobre los comportamientos de las personas, sobre sus cosmovisiones, valores y pautas culturales. Por consiguiente, las políticas públicas “neutrales” o “ciegas” al género provocan efectos negativos sobre la distribución social del trabajo en tanto reproducen y perpetúan las estructuras desigualitarias existentes. Los procesos de desigualdad así como las limitaciones al acceso y al ejercicio de los derechos y de ciudadanía se complejizan aun más si anexamos a la mirada de la desigualdad de clase y de género, la de discriminación étnico-racial, las inequidades generacionales, las desigualdades como consecuencia de la discapacidad, así como las derivadas de la orientación sexual. Las políticas públicas contribuyen, se lo propongan explícitamente o no, a reforzar dichas desigualdades o a mitigarlas. También puede favorecer la ampliación de los procesos de integración, emancipación y autonomía de las identidades femeninas.

En este sentido, es preciso insistir que el Estado no es ajeno a lo que la sociedad y el sector privado instalan como cultura (y por lo tanto, no puede reducirse a compensar los “desequilibrios” que se producen en estos ámbitos) sino que es el agente principal en términos de producir cambios efectivos mediante dispositivos institucionales, formativos y comunicacionales a favor de una ciudadanía paritaria entre varones, mujeres e identidades sexuales diversas. Porque, como muy bien lo expresa Marta Lamas (2013), el tema de fondo es la paridad; es repartir los espacios de poder, redistribuir los ámbitos de toma de decisiones. Porque se necesita que las mujeres participen más en lo público pero también se necesita que los hombres participen más en el ámbito “privado” de lo doméstico. Y por lo tanto, si la condición humana es mixta, ¿por qué los espacios de toma de decisiones no son mixtos? (Faur op.cit).

La democracia no es posible sin igualdad, y las asimetrías de poder y discriminación en razón del género, de la clase, de la condición étnico-racial, son indicadores de una fragilidad democrática en la sociedad. Es importante priorizar la democratización del uso del tiempo de varones y de mujeres para sus funciones vitales de la vida cotidiana y del desarrollo humano. Si nos animamos a sortear este desafío, y en tanto posibilitemos ir canalizando la construcción de derechos mediante el diseño e implementación de una nueva generación de políticas públicas que involucren justicia redistributiva, justicia en términos de reconocimiento cultural y justicia en materia de representación, vivenciaremos que si ganamos en autonomía y en desarrollo las identidades socialmente devaluadas de nuestra sociedad, ineludiblemente nos beneficiaremos todo el conjunto de los seres humanos. La democratización de los vínculos familiares y la ética del cuidado y de la corresponsabilidad son referencias de valores vitales ineludibles para que alcancemos cooperativamente el desarrollo humano.

## Referencias bibliográficas

**Abramo, Lais y Todaro, Rosalba** (1998) “Género y trabajo en las decisiones empresariales”, en *Revista Latinoamericana de Estudios del trabajo*, 7: 77-96.

**Aguyo, Franciso y Sadler, Michelle; editores** (2011) *Masculinidades y Políticas Públicas. Involucrando a los varones en la equidad de género*. FACSOC. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Chile. Disponible en: [http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia\\_escolar/doc/201212041627090.2011LibroMasculinidadesyPolíticas.pdf](http://www.mineduc.cl/usuarios/convivencia_escolar/doc/201212041627090.2011LibroMasculinidadesyPolíticas.pdf) Accesado el 15 de diciembre de 2014.

**Amorós Puente, Celia** (2008) *Mujeres e imaginarios de la globalización. Reflexiones para una agenda teórica global del feminismo*. Rosario: Homo Sapiens.

**Astelarra, Judith** (2005) *Políticas conciliatorias: conceptualización y tendencias*. Disponible en: [http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA\\_GTZ.pdf](http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf). Accesado el 4 de enero de 2014.

**Autores varios.** *Estudios sobre varones y masculinidades para la generación de políticas públicas y acciones transformadoras*. IV Coloquio Internacional de Estudios sobre varones y masculinidades. Montevideo, 2011. Disponible en: [http://www.academia.edu/1756911/Estudios\\_sobre\\_Varones\\_y\\_Masculinidades\\_para\\_la\\_generaci%C3%B3n\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_%C3%BAlicas\\_y\\_acciones\\_transformadoras](http://www.academia.edu/1756911/Estudios_sobre_Varones_y_Masculinidades_para_la_generaci%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_%C3%BAlicas_y_acciones_transformadoras). Accesado el 26 de enero de 2014.

**Balaguer Callejón, Ma. Luisa** (2004) “La transversalidad como instrumento de igualdad positiva (II)”. Disponible en: [http://isel.org/cuadernos\\_2004/articulos/balaguer\\_ml\\_2htm](http://isel.org/cuadernos_2004/articulos/balaguer_ml_2htm) Accesado el 4 de diciembre de 2008.

**Balbo, Laura** (1994) “La doble presencia”, en Borderías, Cristina; Carrasco, Cristina y Alemany, Carmen (compiladoras) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.

**Blanco, Montserrat y Torres, Isabel** (1999) *Informe de consultoría: Recomendaciones para la incorporación del enfoque de género en los programas estudios de primer, segundo y tercer ciclo, y educación diversificada del Ministerio de Educación de Costa Rica*. San José.

**Benería, Lourdes** (2005) *Trabajo productivo/reproductivo, pobreza y políticas de conciliación en América Latina: Consideraciones teóricas y prácticas*. Disponible en: [http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA\\_GTZ.pdf](http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf). Accesado el 10 de agosto de 2014.

**Borderías, Cristina; Carrasco, Cristina y Alemany, Carmen** (1994) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.

**Bourdieu, Pierre** (2000) *La dominación masculina*. Barcelona: Anagrama.

**Carbonero Gamundí, Ma. Antonia y Levín, Silvia** (2007) *Entre familia y trabajo. Relaciones, conflictos y políticas de género en Europa y América Latina*. Rosario: UIB-Homo Sapiens

**Carrasco, C.; Mayordomo, M. y Alabart, A.** (2004) *Trabajo con mirada de mujer. Propuesta de una encuesta de Población Activa no androcéntrica*. Madrid: Consejo Económico y Social.

**CEPAL** (2012) *Relatorio Anual*. Observatorio de Igualdad de género de América Latina y El Caribe.

**CEPAL** 2011a. *Protección Social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Santiago de Chile, marzo.

**CEPAL** 2011b. Observatorio de Igualdad de género en América Latina y el Caribe. *El salto de la autonomía: de los márgenes al centro*. Informe Anual. Santiago de Chile, septiembre.

**Cobo, Rosa** (2011). *Hacia una nueva política sexual. Las mujeres ante la reacción patriarcal*. Madrid: Los libros de la catarata.

**Cobo Bedía, Rosa** (2009) *La globalización de la violencia contra las mujeres*. Mimeo. Madrid: Cortesía de la autora.

**Combes, Danièle y Haicault, Monique** (1994) “Producción y reproducción. Relaciones sociales de sexo y de clase” en: Borderías, Cristina; Carrasco, Cristina y Alemany, Carmen (compiladoras) *Las mujeres y el trabajo. Rupturas conceptuales*. Barcelona: Icaria.

**Crompton, Rosemary** (1999) “The Decline of the Male Breadwinner: Explanations and Interpretations, en Crompton, R. (ed.) *Restructuring Gender Relations and Employment. The decline of the Male Breadwinner*, New York: Oxford University Press.

**Connell, R. W.** (1997) “La organización social de la masculinidad”, en Valdés, Teresa y Olavarría, José (eds.), *Masculinidades. Poder y crisis*, Santiago de Chile, Isis Internacional/FLACSO: Ediciones de las Mujeres, núm. 24.

**Consenso de Brasilia** (2010) Undécima Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe. Disponible en: [http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia\\_ESP.pdf](http://www.cepal.org/mujer/noticias/paginas/5/40235/ConsensoBrasilia_ESP.pdf) Consultado el 10 de enero de 2015.

**Consenso de Quito** (2007) Décima Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina. Disponible en: <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article932> Consultado en 10 de enero de 2015.

**Dalla Costa, Mariarosa y Selma James** (1972) *The power of Women and the Subversion of the Community*. Bristol: Fallino Walls Press.

**De Beauvoir, Simone** (1997) *El segundo sexo*. Buenos Aires: Siglo XX.

**De Lauretis, Teresa** (1987) *Technologies of gender*. Disponible en: <http://ebookbrowse.in/pdf/title/teresa-de-lauretis-technologies-of-gender-essays-o.html> Consultado el 8 de setiembre de 2014.

**Equipo de Apoyo Técnico Para América Latina y El Caribe. Fondo de Población de Naciones Unidas UNFPA/ Proyecto de Política Fiscal con enfoque de género en América Latina. Cooperación Técnica Alemana (GTZ).** *Género, corresponsabilidad entre trabajo productivo y reproductivo y presupuesto público. El caso de Nicaragua*. México, 2007.

**Faur, Eleonor** (2004). *Masculinidades y desarrollo social. Las relaciones de género desde la perspectiva de los varones*. UNICEF. Disponible en: <http://www.bibliotecavirtual.info/2011/10/masculinidades-y-desarrollo-social-las-relaciones-de-genero-desde-la-perspectiva-de-los-hombres/> accesado el 18 de setiembre de 2014.

**Faur, Eleonor** (2005) “Género y conciliación familia-trabajo: legislación laboral y subjetividades en América Latina, en: *Cohesión Social. Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género*. Reunión Internacional de Expertas/os. México. [http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA\\_GTZ.pdf](http://www.eclac.org/mujer/noticias/noticias/3/40283/UNFPA_GTZ.pdf) accesado el 8 de enero de 2014.

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

**Goren, Nora** (2012) “Alivio a la pobreza, política social y relaciones de género. Un estudio sobre los Programas de Transferencia Condicionada de Ingresos” Disponible en: <http://www.gemlac.org/recursos/GOREN.pdf> Consultado el 2 de noviembre de 2014.

**Fraser, Nancy** (2006) “Reinventar la justicia en un mundo globalizado”, edición castellana de *New Left Review*, enero.

**Fraser, Nancy** (2009) *Scales of Justice. Reimagining Political Space in a Globalizing World*. New York: Columbia University Press.

**Herrera, Gioconda y Rodríguez, Lily** (s/f), *Masculinidad y equidad de género. Desafíos para el campo del desarrollo y de la salud sexual y reproductiva*. Disponible en: <http://www.flasco.org.ec/docs/samasherrera.pdf> accesado el 10 de julio de 2014.

**Hirata, Helena** (2004) *Nova Divisao sexual do trabalho*. San Pablo: Boitempo.

**INDEC-Gacetilla de Prensa**. Disponible en: [http://www.indec.mecon.ar/uploads/gacetillasdeprensa/gacetilla\\_10\\_07\\_14.pdf](http://www.indec.mecon.ar/uploads/gacetillasdeprensa/gacetilla_10_07_14.pdf) Accesado el 15 de diciembre de 2014.

**Jodelet, D.** (1988) “La representación social: fenómeno, concepto y teoría” en Moscovici, S., *Psicología Social II*. Barcelona: Paidós.

**Kauffman, Michael** (1995) “Los hombres, el feminismo y las experiencias contradictorias del poder entre los hombres” en *Género e Identidad*. Bogotá: Tercer Mundo editores.

**Lamas, Marta** (2013) “Repartir el poder”. Diario *Página 12*. Buenos Aires: 23 de junio.

**Levin, Silvia** (2010) *¿Derechos al revés? ¿Salud Sexual y Salud Reproductiva sin libertad?* Buenos Aires: Espacio editorial.

**Oakley, Ann** (1977) *La mujer discriminada: biología y sociedad*. Madrid: Debate.

**Oliveira, Orlandina de y Ariza, Marina** (1997): “División sexual del trabajo y exclusión social” en *Revista Latinoamericana de Estudios del trabajo*, 5: 183-202.

**Pautassi, Laura** (2008) *Enfoque de derechos y transversalidad de género en la política pública: un camino por recorrer*. Publicación Digital. CD Rom. IX Jornadas de Historia de las Mujeres y IV Congreso Iberoamericano de Estudios de Género. Rosario.

**Programa Política Social II** (2012) Escuela de Trabajo Social. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.

**Rizek, Cibele y Leite, Marcia** (1998) “Dimensoes e representações do trabalho fabril feminino” en Abreu, Alice y Abramo, Lais (Comp.) *Género y trabajo en la sociología*

*latinoamericana*, ALAST/Secretaría de Empleo y Relaciones de Trabajo del Estado de san Pablo, San Pablo.

**Rodríguez Gustá, Ana Laura** (2008) “Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención”, en Revista *Temas y Debates* 16: 109-129.

**Sosa, Ruth** (2002) *Globalización o recomposición del capital? Procesos de trabajo y aparatos de hegemonía en la contemporaneidad*. Rosario: UNR editora.

**Sosa, Ruth** (2014) “Políticas públicas y asimetrías de género en el trabajo productivo y reproductivo en América Latina”, en Levin, Silvia (comp.) *Políticas públicas, género y derechos humanos en América Latina*. E-Book. *ProyectoLatin*. Disponible en: [http://escritura.proyectolatin.org/politicas-publicas-version-autor-mi/\\_edit/](http://escritura.proyectolatin.org/politicas-publicas-version-autor-mi/_edit/) Accesado el 27 de octubre de 2014.

**Sosa, Ruth** (2014) “La justicia con prisma de género en el mundo del trabajo globalizado. Notas críticas desde América Latina”. En: Carbonero Gamundí, Ma. Antonia y Levin, Silvia (coordinadoras) *Injusticias de género en un mundo globalizado. Conversaciones con la teoría de Nancy Fraser*. Rosario: Homo Sapiens.

**Suarez-Villegas, Juan Carlos** (2014) “Identidades de género y comunicación: El orden simbólico de la maternidad para educar a los hombres en igualdad”. En *Convergencia* 21 (65) Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10530175007> Accesado el 12 de diciembre de 2014.

**Ulloa, Fernando** (2012) *Salud ele-Mental. Con toda la mar detrás*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.

# El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina.

*The use of illegal drugs as a policy issue in Argentina.*

## **Santiago Cunial**

Magister en Ciencia Política, Universidad Torcuato Di Tella. Investigador de Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA)-CONICET  
cunialsantiago@gmail.com

## **Resumen**

El presente artículo tiene por objetivo describir y comparar los modos en los que los *policymakers* se representan la problemática del uso de drogas ilegales en Argentina. Como estrategia de medición de los marcos con los que los decisores políticos piensan la cuestión del uso de drogas, se recupera el análisis cualitativo de contenido denominado Análisis Crítico de Marcos (Dombos, 2012). Se desarrolla un estudio de caso sincrónico, descriptivo y exploratorio sustentado en el análisis empírico del corpus normativo de políticas públicas nacionales vigentes a mayo de 2014 en el país y, de modo complementario, de fuentes orales de los decisores políticos implicados en la problemática.

**Palabras clave:** drogas, políticas públicas, *framing*, Argentina.

## **Abstract**

*This article aims to describe and compare the ways in which policymakers frame the problem of drug use in Argentina. In order to operationalize the study of frames with which policymakers think the issue of illegal drugs, this paper recovers the methodology called Critical Frame Analysis (Dombos, 2012). A synchronic, descriptive and exploratory study is developed. The paper is based on the empirical analysis of the regulatory body of national public policies in force to May 2014 in Argentina and oral sources of policymakers involved in the problem.*

**Keywords:** drugs, public policies, *framing*, Argentina

**Fecha de recepción:**  
29.12.14

**Fecha de aceptación:**  
26.2.15

## **El uso de drogas ilegales como asunto de política pública en Argentina.<sup>1</sup>**

### **1. Introducción**

Desde comienzos del siglo XXI diversos estados han propuesto leyes y políticas públicas en materia de drogas<sup>2</sup> que cuestionan el paradigma prohibicionista. Argentina no ha sido la excepción. En el país se han propuesto leyes y políticas públicas en materia de drogas basadas en una perspectiva de salud pública y derechos humanos. El presente artículo se interroga: ¿cómo enmarcan los decisores políticos (*policymakers*) la cuestión del uso de drogas ilegales? El objetivo del artículo es describir y comparar los modos en los que los *policymakers* se representan la problemática del uso de drogas ilegales en Argentina.

Si “el origen de una política pública implica la delimitación de un problema” (Parsons 1995: 87), las políticas públicas en materia de uso de drogas ilegales suponen el reconocimiento de un problema que debe ser resuelto. La forma de concebir este problema varía entre y en los países. Históricamente han prevalecido miradas que perciben al uso de drogas como un delito y/o como una enfermedad. Pero frente al fracaso de la “Guerra contra las Drogas”,<sup>3</sup> se erigen posturas que proponen concebir el uso de estupefacientes como un asunto de autonomía y derechos humanos.

En lo que concierne a la literatura sobre políticas públicas que regulan el uso de drogas, varios artículos describen las estrategias y legislaciones del país aquí analizado. Por ejemplo, los artículos de la Organización No Gubernamental Intercambios describen la evolución de las políticas de drogas en el país durante el último siglo (Intercambios 2010) y las implicancias del fallo “Arriola” de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para iniciar el debate legislativo en torno a la despenalización del uso de estupefacientes (Touzé et al. 2012). La mayoría de los artículos propone análisis que evalúan los resultados de estas políticas (Corda, Galante y Rossi 2014), o bien enfoques de carácter sociológico y antropológico (Kornblit 2004; Epele 2010). Pocos trabajos han abordado la problemática del uso de drogas desde la ciencia política y/o han comparado la forma en que los decisores políticos piensan la cuestión del uso de drogas ilegales. Esta investigación, en consecuencia, busca completar un área de vacancia de la disciplina; en particular, dentro del área de estudios sobre las políticas públicas de drogas.

### **2. Políticas públicas de drogas y *framing***

La noción de política pública generalmente hace alusión al conjunto de acciones e inacciones estatales sobre controversias sociales (Parsons 1995). Este estudio parte de una perspectiva constructivista (Fischer 2003): bajo una política pública subyacen determinadas visiones del problema al que busca responder, que pueden ser estudiadas a partir

de los argumentos y/o valores que reproduce y aquellos que omite (Fischer 2003: 48). Asimismo, recupera la propuesta de Schütz (1974) en torno a la realidad social: todo conocimiento del mundo, tanto del sentido común como del pensamiento científico, supone construcciones, es decir, un conjunto de abstracciones, generalizaciones, formalizaciones e idealizaciones que orientan las acciones de los individuos. El investigador debe dar cuenta de tales construcciones: “visto de esta forma, cada política pública contiene un argumento normativo que favorece determinadas maneras de ver el mundo. La tarea del analista político, entonces, reside en incluir un examen de las múltiples interpretaciones de un concepto” (Fischer 2009: 173).

Este artículo se centra en los marcos (*frames*) que los decisores políticos utilizan para encuadrar la problemática del uso de drogas. Dicho concepto ha sido retomado por varias disciplinas: la psicología cognoscitiva (Bateson 1972), la lingüística (Van Dijk 1977), la sociología (Goffman 1974) y la literatura sobre movimientos sociales (Snow et al. 1986). En el área de los estudios de medios de comunicación y opinión pública, en particular en las investigaciones sobre formación de agenda, los estudios se han centrado en los efectos de los marcos, es decir, en las consecuencias que tienen los cambios en las presentaciones de una cuestión política sobre las corrientes de opinión (Chong y Druckman 2007). La introducción del concepto de marcos en el área de políticas públicas, desde la década de 1990, se atribuye a los trabajos en conjunto de Schön y Rein (1993, 1994). Los autores entienden que los marcos que encuadran los problemas de políticas públicas pueden describirse a través de las historias que relatan los participantes de los debates. Bajo este supuesto, estudian cómo los decisores políticos enmarcaron los programas de jubilaciones anticipadas en Alemania, los planes para atender la realidad de personas que viven en situación de calle en Massachusetts y el proyecto informático ATHENA, aplicado a estudiantes universitarios del MIT (Schön y Rein 1994). El término también se ha utilizado para describir la expansión del derecho al voto a castas previamente excluidas en la India (Kumar 2008), y las políticas de bienestar en diferentes países de Europa (Ross 2000). Más recientemente, este enfoque se ha aplicado en los estudios de género. Por ejemplo, Peterson (2013) explora cómo la desigualdad de género se ha formulado como un problema político en el período entre 1995 y 2010 en España y Suecia.

El concepto de encuadramiento (*framing*) refiere a la manera de seleccionar, organizar, interpretar y darle sentido a la realidad para proveerla de guías de acción (Rein y Schön 1993: 146). Los problemas de política pública deben ser vistos como interpretaciones que resaltan ciertas partes de la realidad en detrimento de otras, y producen ciertas prescripciones normativas (Fischer 2003: 144). Bacchi (2009) reconoce que las políticas públicas son productoras de sentido, en la medida que construyen y delimitan los problemas a los que buscan responder. Toda política descansa, entonces, en ciertas estructuras de creencias y percepciones, denominadas marcos (Schön y Rein 1994: 23). Según

sea la forma en que se encuentra enmarcada una cuestión, se definen las soluciones o respuestas que puede brindar un Estado (Dunn 2013: 317).

La noción de marcos de políticas públicas supone la construcción social de una cuestión política, la cual implica la definición de un problema, la solución del mismo y la justificación para llevar adelante dicha respuesta (Verloo 2005). Gusfield (2014 [1981]) retoma la noción de la estructura de los problemas públicos. Para que un hecho sea considerado un problema público debe poder ser resuelto. Los problemas públicos se caracterizan por poseer una estructura que entraña dimensiones morales y cognitivas, y atribuye responsabilidades políticas y causales que permiten la atribución de roles en las respuestas frente a los mismos. La construcción de un problema es pues un ejercicio político que está mediado por ideas que compiten entre sí e implica la asignación de valores, imágenes y/o estereotipos a personas y eventos (Stone 2002; Spector y Kitsuse 2009 [1987]).

Al fundarse en determinadas visiones de los problemas, las políticas públicas demarcan los temas y las dimensiones de las cuestiones incluidas y excluidas de la agenda, definiendo los contenidos de la ciudadanía (Lefort 1986). En tal sentido, las políticas públicas tienen a la vez un carácter represivo y productivo: los decisores políticos, al definir y aplicar programas de políticas públicas, al mismo tiempo que delimitan los parámetros bajo los cuales deben actuar los ciudadanos, también reifican las identidades, conductas y relaciones entre los individuos en una sociedad. Un análisis constructivista de las políticas públicas, entonces, da cuenta de cómo los procesos de objetivación de los individuos suceden a través del lenguaje de las mismas (Pecheny 2010): en su intención de tornar inteligible el *issue* sobre el que deben regular (en este caso el uso de drogas), toda política pública se basa en una determinada construcción descriptiva y normativa del problema y de los ciudadanos que se ven involucrados en el fenómeno. En virtud de esto último, cobra relevancia el concepto de población objetivo desarrollado por Schneider e Ingram (1993). Cada política pública, al atribuir ciertos valores y otorgar beneficios y sanciones, construye de manera positiva o negativa a las poblaciones sobre las cuales recae el programa (Schneider e Ingram 1993: 335).

La droga, en tanto problema de política pública, no existe como algo independiente de las maneras en que los actores piensan el fenómeno y las formas de su uso. Estas últimas comprenden las frecuencias, cantidades y sustancias, y los sistemas de relaciones sociales y el marco histórico en los que se sitúan (Romaní 2008). Por lo general se ha concebido a los usuarios de drogas desde algunas de las siguientes lógicas no excluyentes: la que pretende su “cura”, o lógica sanitaria, y la que busca el “control”, o lógica punitiva (Kornblit 2004). La coexistencia de estas dos lógicas reproduce el paradigma médico-jurídico (Barbosa 2012) y consolida un acercamiento al problema que opera bajo el binomio enfermedad-delito.

En lo que refiere al enmarcamiento del problema del uso de drogas, pocos trabajos comparan las formas en que los decisores políticos piensan el asunto. Por ejemplo, Montalvo (2004) describe cómo el gobierno de Ronald Reagan fijó el problema en el marco de su “Guerra contra las Drogas”. A través del análisis de las medidas legislativas del gobierno, la autora señala que la cuestión de las drogas se encuadró como un conflicto de seguridad y como una amenaza a los valores morales de los Estados Unidos. Duke (2013) describe la modificación de los discursos oficiales en Gran Bretaña en relación al uso de drogas desde una visión que lo entiende como un problema de seguridad, a una basada en la salud y en la recuperación de los usuarios. Lancaster y Ritter (2014) describen los cambios en la representación de las drogas ilegales como un problema de política pública en Australia entre 1985 y 2010, y sus implicancias para la expansión de políticas de reducción de daños.

En Argentina, Aureano (1998) analiza el uso de drogas ilegales como una cuestión de Estado entre las décadas de 1980 y 1990. A través de la realización de entrevistas a informantes clave y el estudio de fuentes documentales, el autor describe cómo, mediante dispositivos judiciales y policiales, el Estado argentino estigmatizó y criminalizó a los usuarios de estupefacientes ilegales. Dicha construcción produjo la violación sistemática de los derechos de los usuarios y de los principios generales del Estado de Derecho, cristalizando la figura de una ciudadanía de baja intensidad. Asimismo, Vázquez y Stolkiner (2010), a través del estudio de las leyes y fallos judiciales implementados desde comienzo del siglo XX hasta el fallo “Arriola” en 2009, describen las principales modificaciones de la legislación penal en la interpretación de la figura de la tenencia de drogas para consumo personal y sus consecuencias en el acceso de los servicios de salud de los usuarios drogadependientes.

### **3. Metodología**

Se realizó un estudio de caso cualitativo, sincrónico, descriptivo y exploratorio, sustentando en análisis del corpus normativo de políticas públicas nacionales vigentes en mayo 2014 en Argentina y de fuentes orales de los decisores políticos implicados en la problemática. Se siguió el método de Comparaciones Constantes, inscrito en la tradición de investigación cualitativa conocida como Teoría Fundamentada (Glaser y Strauss 1967), y en particular dentro de la Teoría Fundamentada Constructivista (Charmaz 2000). Esta perspectiva apoya la idea de que la construcción de los conceptos y sus categorías emerge, siguiendo un procedimiento de análisis inductivo, de las interacciones del investigador con los datos (Charmaz 2000, citado en Soneira 2006: 170). Glaser y Strauss (1967, citado en Andreu et al. 2007) señalan que la teoría fundamentada se basa en un modelo de concepto-indicador: el concepto y sus categorías en un principio tienen un carácter provisional, pero mediante la lectura de los datos se van modificando con más rigurosidad a partir de la información recolectada y la comparación continua con los mismos.

La ventaja de un estudio exploratorio reside, siguiendo a George y Bennett (2005: 240), en su utilidad para construir y refinar inductivamente los conceptos y tipos ideales a partir del análisis empírico de los casos. El caso se seleccionó de acuerdo a su potencial para la definición de las categorías del concepto estudiado (Soneira 2006: 156). El mismo fue elegido en base a la variación en las políticas públicas de drogas, lo cual amplió el rango de heterogeneidad del fenómeno y permitió hacer emerger nuevas categorías de análisis. Si bien prevalece la ley punitiva de 1989 (Ley 23.737), a partir del fallo “Arriola” de la Corte Suprema de la Nación en 2009 se despenalizó la tenencia de drogas para el uso personal. En respuesta a la detención de un grupo de jóvenes que llevaban consigo cigarrillos de marihuana, la Corte resolvió, por unanimidad de sus integrantes, declarar la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo n° 14 de la Ley 23.737, por ser incompatible con el principio de reserva contenido en el artículo n° 19 de la Constitución Nacional que protege las acciones privadas que de ningún modo ofendan al orden y a la moral pública ni perjudiquen a un tercero. A partir de ese momento, se produjeron algunas reformulaciones en las políticas públicas en la materia. Ese año el Ministerio de Educación de la Nación formuló el Programa Nacional de Educación para la Prevención y el Consumo Indebido de Drogas, convertido en la ley 26.586 del Congreso Nacional. En 2010 se aprobó la Ley de Salud Mental (26.657) que reconoció los derechos de los usuarios de drogas en relación con la garantía del principio de autonomía en el proceso de tratamiento y del respeto de su identidad. A fines de 2013, y luego de ocho meses de acefalía, se nombró al sacerdote Juan Carlos Molina como titular de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR). Meses después de la asunción de Molina, el Estado Nacional promovió la división de tareas entre el organismo (abocado a las funciones de prevención, capacitación y asistencia de las adicciones) y la Secretaría de Seguridad (encargada de la lucha contra el narcotráfico) (decreto 48/2014), y el Congreso Nacional sancionó una nueva ley orientada al abordaje de los consumos problemáticos de estupefacientes (Ley 26.934).

En lo que concierne a las técnicas de obtención de información, fueron relevados y sistematizados los corpus normativos de políticas públicas nacionales vigentes a mayo del 2014 en Argentina: leyes en vigencia que son efectivamente aplicadas, programas de políticas públicas en curso, decretos, resoluciones y fallos judiciales trascendentes en la materia. El relevamiento se hizo en base a los datos proporcionados por las páginas web del Área de Información Legislativa y Documental del Centro de Documentación e Información del Ministerio de Economía de la República Argentina,<sup>4</sup> de la Presidencia de la Nación<sup>5</sup> y de las Cámaras de Diputados<sup>6</sup> y Senadores<sup>7</sup> del Congreso Nacional. Los corpus normativos analizados representaron a cada uno de los poderes del Estado (Legislativo, Ejecutivo y Judicial, respectivamente), lo cual facilitó el hallazgo de discrepancias en la forma de pensar el problema. Si bien las unidades de análisis fueron los decisores políticos del país aquí considerado, el corpus normativo fue utilizado, tal

como se justificará en páginas posteriores, como *proxy* de la construcción que hacen de la cuestión del uso de drogas ilegales. De modo complementario se relevaron fuentes verbales de los decisores políticos implicados en la problemática (notas periodísticas, discursos, y declaraciones oficiales sobre la temática). Respecto del procesamiento de los datos, se utilizó un software de análisis cualitativo para ordenar y sistematizar la información recolectada. El programa permitió la codificación y recodificación de los documentos, mediante la agrupación de palabras y frases en diferentes categorías y tipos ideales surgidos inductivamente a partir de la lectura de los textos. Dicha asociación de palabras con las categorías no fue desarrollada de forma automática por el programa de análisis de texto, sino que respondió a un proceso de codificación manual.

En lo que refiere a la medición de la variable, se recuperó la estrategia cualitativa de análisis de contenido a través de la propuesta del Análisis Crítico de Marcos desarrollado por los proyectos europeos de investigación sobre género MAGEEQ<sup>8</sup> y QUING.<sup>9</sup> El concepto raíz (Collier y Levitsky 1997) de la variable de interés corresponde a los marcos que los decisores políticos construyen o utilizan para pensar la cuestión del uso de drogas ilegales. Con el fin de sistematizar el concepto, resulta menester clarificar sus términos. La noción de marco propuesta aquí recupera los trabajos de Rein y Schön, y Verloo, cuyas propuestas resultan más factibles de ser operacionalizadas. Para los primeros, “un marco es un punto de vista a partir del cual una situación problemática indefinida es dotada de sentido, permitiendo actuar en consecuencia” (Rein y Schön 1993: 146), y que se basa en “estructuras de creencias, percepciones y apreciaciones” (Schön y Rein 1994: 23). Verloo (2005: 20) entiende a un marco de política pública como un principio organizador que transforma información fragmentada en un problema estructurado y en el que su solución está implícita o explícitamente incluida. Un marco supone una construcción subjetiva e intersubjetiva sobre un tema específico, la cual abarca su representación, causas y soluciones. Asimismo, y recuperando la idea de poblaciones objetivo desarrollada por Schneider e Ingram (1993), el encuadre de un problema implica también la tipificación de los individuos implicados en el mismo. Un marco es definido aquí, entonces, como *la construcción subjetiva e intersubjetiva de una cuestión determinada mediante la cual, a través de la evaluación y asignación de valores y calificaciones, se tipifica a) un problema, b) sus causas, c) las respuestas frente al mismo y d) los grupos involucrados en el fenómeno.*

Existen diferentes tipos de marcos. Rein y Schön (1994: 32) diferencian entre marcos retóricos y de acción: los primeros refieren a los marcos que subyacen en todo debate político, los segundos se vinculan a aquellos que encuadran los contenidos de leyes, regulaciones y programas de políticas públicas implementadas.

Este trabajo se enfocó en los marcos de acción: describe las formas en que los decisores políticos enmarcan la problemática del uso de drogas ilegales tomando como principal

base empírica al corpus normativo de políticas públicas nacionales vigente a mayo del 2014 en Argentina. El corpus de políticas públicas es considerado aquí como un indicador de los modos de pensar de los decisores políticos. En tanto toda política pública des-cansa en ciertos marcos que definen al problema al que busca responder (Schön y Rein 1994), y en la medida que esas interpretaciones son asignadas por los propios individuos, los textos de políticas públicas elaborados por los decisores políticos materializan dichos modos de representar la cuestión. En tal sentido, la variación en las políticas públicas supone, *ipso facto*, diferentes formas de encuadrar el problema del uso de drogas. Asimismo, como existen leyes y políticas en vigencia que pueden no responder a los modos de pensar de los decisores políticos que las implementan (por ejemplo, por su antigüedad y/o por los tiempos y las dificultades inherentes al proceso legislativo de modificar normativas), las políticas públicas consideradas serán las que se ponen en práctica.

Un segundo término que debe ser definido es el de decisores políticos, es decir, aquellos individuos con la autoridad para diseñar e implementar una política pública. Brown (2003: 2) distingue entre decisores políticos y reguladores en base a la diferencia entre política pública macro y micro. Mientras que los primeros definen los fundamentos generales y los parámetros de una política pública, los reguladores son los encargados de aplicar esos lineamientos generales en las realidades concretas y de manera consistente con el encuadre general. En esta investigación la noción de decisores políticos refiere a los *tomadores de decisiones y reguladores gubernamentales que estén implicados en la definición e implementación de políticas públicas de drogas ilegales a nivel nacional*. Abarca a legisladores, jueces<sup>10</sup> y miembros del poder Ejecutivo, ministerios y organismos gubernamentales nacionales abocados a este tipo de políticas. Existen otros actores, como por ejemplo las organizaciones de la sociedad civil, que influyen en el proceso de diseño e implementación de políticas públicas. Sin embargo, no fueron considerados en el marco de esta investigación.

Finalmente, en lo que refiere al término droga, el sistema internacional de fiscalización de drogas no remite a una definición específica de las mismas, a las que llama estupefacientes y sustancias psicotrópicas. En cambio, clasifican las sustancias sujetas a fiscalización en cuatro listas,<sup>11</sup> según el potencial de dependencia, la responsabilidad en caso de uso indebido y la utilidad terapéutica de los estupefacientes. En la medida que esta investigación analiza los marcos con los que piensan los decisores políticos la cuestión del uso de drogas ilegales, independientemente de los efectos que tienen dichas sustancias en el organismo, siempre que se mencione la palabra droga se hará referencia explícita o implícita a *sustancias consideradas ilegales por el sistema internacional de fiscalización*. Los problemas derivados del uso del alcohol y tabaco también constituyen problemas de política pública. No obstante, no fueron considerados en esta investigación.

El concepto sistematizado (Adcock y Collier 2001) de la variable *marcos que los decisores políticos construyen o utilizan para pensar la cuestión del uso de drogas ilegales*, refiere a la construcción subjetiva e intersubjetiva que hacen los tomadores de decisiones y reguladores implicados en la definición e implementación de políticas públicas de drogas a nivel nacional, de la cuestión del uso de estupefacientes considerados ilegales por el sistema internacional de fiscalización. Dicha construcción comprende cuatro dimensiones: la tipificación que los decisores políticos hacen a) del problema del uso de drogas, b) sus causas, c) las respuestas frente al mismo y d) de los usuarios de sustancias psicoactivas ilegales.

El análisis de los marcos presenta un serio problema para el análisis comparativo: ¿cómo desarrollar categorías que permitan al mismo tiempo analizar discursos en diferentes niveles y la comparación entre casos? (Van Gorp 2001, citado en Verloo 2005: 21). Se propuso como estrategia de medición cuantitativa al Mapeo de Marcos (Miller 1997). El mismo consiste en el rastreo de las frecuencias de ocurrencia de conceptos clave en los textos. Si bien esta técnica tiene la ventaja de generar datos factibles de ser comparados entre casos, resulta simplista para el abordaje de problemas complejos que requieren de un proceso de interpretación exhaustiva, como es el uso de drogas ilegales. Por ejemplo, omite la interpretación de los silencios en los textos, los cuales pueden brindar información relevante sobre el fenómeno estudiado.

Como alternativa, el estudio de marcos ha recurrido al análisis cualitativo de contenido,<sup>12</sup> como es por ejemplo el Análisis Crítico de Marcos (Dombos 2012). Este diseño plantea el análisis de los textos a partir de la utilización de guías de preguntas para el análisis textual a modo de indicadores de las diferentes dimensiones constitutivas del concepto. Pese a que esta técnica permite un análisis exhaustivo de los textos, también es sumamente susceptible de errores ya que, por su esencia cualitativa, deriva del criterio subjetivo de los investigadores (Mikhaylov, Laver y Benoit 2012). Para solucionar dicho problema, el Análisis Crítico de Marcos propone la delimitación detallada de los indicadores que serán utilizados como evidencia de cada una de las dimensiones del concepto.

Por razones de espacio, este artículo analizará la primera de las dimensiones constitutivas del concepto: la tipificación que los decisores políticos hacen del problema del uso de drogas ilegales en Argentina. Las preguntas e indicadores utilizados para el análisis de dicha dimensión figuran en el cuadro siguiente:

**Cuadro 1: Guía de preguntas e indicadores para el análisis de los marcos que los decisores políticos utilizan para pensar la cuestión del uso de drogas ilegales**

Dimensión	Pregunta para el análisis textual ( <i>sensiting question</i> )	Indicador
Problema del uso de drogas ilegales.	a) ¿Cuál es la definición del problema del uso de drogas ilegales?	Fragmentos del texto que identifican y caracterizan el fenómeno del uso de drogas ilegales.
	b) ¿Por qué el uso de drogas ilegales es visto como un problema?	Fragmentos del texto que identifican las consecuencias negativas o indeseables que tiene el uso de drogas ilegales en la sociedad y/o en los ciudadanos usuarios y/o no usuarios de dichas sustancias.
	c) ¿De quiénes es el problema?	Fragmentos del texto que identifican a las personas, grupos sociales y/o sociedades que son perjudicadas directa e indirectamente por el problema del uso de drogas ilegales.

La decisión de no aplicar categorías a cada una de las dimensiones se justifica en que facilitó un acercamiento abierto a los textos, propio de un estudio de carácter exploratorio. En virtud de los elementos de la teoría fundamentada se desarrolló un proceso iterativo entre las dimensiones del concepto y los datos: a partir de la recolección de información se llevó adelante un proceso de deconstrucción y reconstrucción de las categorías que pueden adquirir dichas dimensiones. En base a la información recolectada, se construyeron las categorías de las dimensiones del concepto, para luego agregarlas en los tipos empíricos de los marcos con los que los decisores políticos piensan la cuestión del uso de drogas ilegales.

#### 4. El problema del uso de drogas ilegales en Argentina

El problema de las drogas supone una cuestión global, con efectos directos e indirectos para todas las sociedades y sus habitantes. Los documentos de políticas públicas y los discursos de los decisores políticos implicados en la materia resaltan el carácter inherentemente colectivo e internacional de la problemática:

*“[...] el uso indebido de drogas ilegales es uno de los más grandes retos a los que se enfrenta el mundo en la actualidad, presente en todos los países y afectando a todos los grupos sociales y a gente de todas las edades, cuya magnitud y efectos ponen a prueba, entre otros, a los sistemas de salud, enseñanza, justicia penal, bienestar social, seguridad, y hasta los sistemas económicos.” (Decreto 48/2014: 1)*

Pese a este consenso respecto de la naturaleza global del problema, no existe una forma unívoca de interpretar la cuestión de las drogas. De la cita anterior se desprende su carácter multidimensional, al poner a prueba a los sistemas de salud, enseñanza, justicia penal, bienestar social, seguridad, y hasta los sistemas económicos. En base al análisis de los documentos y discursos, pueden señalarse cuatro tipos de modos de enmarcar el problema del uso de estupefacientes: como un problema de seguridad, de salud pública, de inclusión y/o salud social, o bien como una cuestión que hace a la autonomía y a los derechos de los individuos.

#### **4.1. El problema del uso de drogas como un asunto de seguridad**

En los documentos analizados, un primer modo de enmarcar el problema del uso de drogas ilegales es en tanto cuestión de seguridad. El uso de drogas supone un fenómeno con distintas aristas, entre las que se destaca un componente de securitización<sup>13</sup> que es contrapuesto a los componentes de salud y/o social:

*“[...] es necesario separar lo que significa el componente de seguridad de lo que significa el componente social de abordaje sistémico y de carácter integral que tendrá la Secretaría (SEDRONAR) a partir de esta nueva estrategia que pretendemos emplear.” (Palabras del Jefe de Gabinete de Ministros en el acto de asunción de Juan Carlos Molina como titular de SEDRONAR 29/11/2013)*

El uso de drogas ilegales como una cuestión de seguridad se erige como un enfoque policial-jurídico restringido mediante el cual se enmarca la cuestión como una conducta no deseada no por el hecho de consumir, sino por a) los delitos alrededor del tráfico de drogas ilegales; y b) los delitos ocasionados por los usuarios sin los recursos necesarios para pagar las sustancias.

En un primer momento, el componente de seguridad está vinculado con los delitos asociados al tráfico ilícito de estupefacientes, y no necesariamente con el uso de drogas

*per se*. Al hablar de la cuestión del uso de drogas, en los documentos analizados se lo asocia directamente con el problema de narcotráfico. El comercio de drogas ilegales y los grupos criminales organizados alrededor de este negocio ocasionan consecuencias nocivas para las economías de los países involucrados y el bienestar de sus ciudadanos. Desde el tráfico de armas hasta la trata de personas y los asesinatos que se producen alrededor del fenómeno, el uso de drogas supone una cuestión delictiva en la medida que el carácter ilegal de la sustancia promueve y/o necesita la existencia de producción clandestina y mercados ilegales para acceder a la misma. Mercados ilegales, además, que institucionalizan una multiplicidad de negocios criminales interrelacionados, como la corrupción policial, el lavado de dinero, el control de los territorios, o los ajustes de cuenta:

*“Lo que quiero transmitir con mucho énfasis es que este es un tema macro a nivel mundial y me parece que el gran debate tiene que ver con el sistema financiero, con los paraísos fiscales, con el tráfico de armas, porque en definitiva parte de estas asociaciones de carácter ilícito matan con armas que son vendidas solamente por cinco países en el mundo, por lo tanto va desde el tráfico de armas hasta el tema del lavado de activos financieros hasta lo que significa realmente el consumo en determinado tipo de estratos de carácter social.”* (Conferencia de prensa del Jefe de Gabinete de Ministros (7/3/2014)

*“[...] el problema es una flagelo que provoca, como ha provocado en otros países, que no viene al caso nombrarlos, pero ustedes lo conocen mejor que yo, 50, 60 mil muertos en un año o que provoca divisiones territoriales en determinados países.”* (Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner en el acto de lanzamiento del programa “Recuperar Inclusión” 30/3/2014)

Los mercados ilegales tienen, pues, consecuencias que exceden el ámbito de la circulación de las drogas. La consolidación de negocios y vínculos criminales ponen en jaque al Estado de Derecho y la integridad jurídica de un país en particular, y de la región en general (discurso del Presidente de la Corte Suprema de Justicia (6/3/2014) en la apertura del año judicial. Favorecen la expansión de “zonas marrones” (O’Donnell 1993) en las que el Estado no logra proveer de forma acabada los derechos y garantías de sus ciudadanos.

Los delitos asociados al uso de drogas están vinculados al ámbito de la oferta (los comportamientos criminales vinculados con la producción, tráfico, venta de sustancias estupefacientes y delitos conexos criminalizados por la Ley 23.737) y no necesariamente de la demanda. El usuario de drogas, en tal sentido, no tiene un vínculo directo con el delito, sino que es una víctima más de las conductas vinculadas con la criminalidad organizada en materia de narcotráfico y los delitos conexos, comprendidos bajo el rótulo de *narcocriminalidad* (Resolución Procuración General de la Nación 208/2013).

*“Esta integralidad se traduce en una mirada multidimensional que se opone a un enfoque centrado en los aspectos delictivos, propios del ámbito de reducción de la oferta, para incorporar aspectos vinculados al derecho a la salud, esenciales desde el ámbito de la reducción de la demanda.”* (Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017: 4)

El uso de drogas, en tanto condición *sine qua non* para que surja un mercado ilícito, constituye una conducta no deseada que atenta contra la seguridad de un Estado y sus habitantes. Si bien la demanda no supone un crimen *per se*, sí debe ser erradicada por constituir un incentivo para el narcotráfico.

Además de este nexo entre uso y narcotráfico, existe una segunda dimensión constitutiva de la cuestión del uso de drogas en tanto asunto de seguridad. Esta segunda dimensión entra en tensión con la anteriormente descrita, en el sentido que el usuario sí se encuentra vinculado con el delito. A la vez que el uso de drogas ilegales necesita de la institucionalización de un mercado ilegal de estupefacientes, también genera en el individuo, cuando es adicto y no tiene los medios suficientes, la necesidad de delinquir para poder comprar la sustancia: “[...] el flagelo de las drogas destruye familias, amigos, genera la deserción escolar y muchas veces también es un paso previo hacia el camino del delito o la criminalidad”.<sup>14</sup>

En este segundo momento se explicita una relación de causalidad entre el uso de estupefacientes ilegales y la comisión de delitos para poder solventar dicha adicción. En otras palabras, el uso de drogas es considerado una *sociopatía* que produce que los usuarios pierdan la noción de las normas sociales, las leyes y los derechos individuales de terceros.<sup>15</sup> Si anteriormente el uso de drogas era una conducta no deseada por sus vínculos con el crimen organizado, aquí lo es en tanto lleva al usuario a delinquir. Bajo esta lógica opera (implícitamente) una asociación directa entre el uso de drogas problemático –en la medida que origina la necesidad de delinquir– y los sectores más

vulnerables de la población. En la medida que aquellos que delinquen son los que no pueden pagar su adicción, los usuarios de drogas que tienen los recursos necesarios para comprar las sustancias no caerían en la necesidad de cometer un ilícito. Esta noción se asocia con aquella que propugna al uso de drogas como una cuestión de autonomía en tanto no afecte la integridad de un tercero, pero reproduce también una mirada estigmatizante al discriminar (implícita y explícitamente) al usuario con menores recursos. En tal sentido, el problema no sería el uso de drogas ni los actos que pueden ocasionarse bajo los efectos de las mismas, sino los ilícitos que deben cometer los sectores con menos recursos para comprar las sustancias.

#### **4.2. El problema del uso de drogas como un asunto de salud**

Un segundo modo de enmarcar al problema del uso de drogas ilegales es en tanto asunto de salud pública. El componente de salud es contrapuesto a la dimensión de seguridad y complementado con la visión que asocia al uso de drogas como un asunto de desarrollo e inclusión social, de ahí que sea considerada una *enfermedad bio-psico-social y espiritual* (Ley 26.586). El uso de drogas deviene en un problema de salud en la medida que se convierta en un uso problemático, entendido como aquel “[...] que afecta negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales. [...] (y) que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud.” (Ley 26.934, artículo 2). La definición afirma que la adicción no es el único tipo de uso que atenta contra la salud de una persona. Por el contrario, cualquier uso puede devenir en problemático:

*“[...] puede darse en los diferentes niveles de consumo (uso, abuso y/o adicción) y con independencia del tipo de sustancia consumida (legal y/o ilegal). Desde esta perspectiva, la posibilidad de que el consumo de una sustancia genere un mayor o menor problema para la persona o para la comunidad, se halla relacionada no con las propiedades inherentes a la sustancia, sino fundamentalmente con el vínculo que la persona establece con la misma en una determinada circunstancia vital.” (Plan Nacional de Salud Mental: 56)*

Pese a esta definición sobre los consumos problemáticos, no resulta evidente cuáles usos deben ser considerados de tal forma. La ambigüedad con la que se define el concepto (“que afecta negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto, y/o las relaciones sociales”), dificulta la separación entre aquellos usos problemáticos y no problemáticos. En este punto, el criterio diferenciador es el dictamen de un profesional médico (“que sea diagnosticado compulsivo por un profesional de la salud”). El usuario de drogas se convierte en un objeto sobre el que se diagnostica la existencia de una pa-

tología. Se reproduce un enfoque *autoritario terapéutico*, mediante el cual el médico y/u otro profesional de la salud se convierte en el actor legal y legítimamente avalado para dictaminar cuán problemático es un determinado uso. El carácter particular y contextual que, en principio, tiene cada uso de drogas, pierde relevancia en pos de un criterio pretendidamente objetivo (y científico) como es el dictamen de un profesional.

Los usos problemáticos deben ser abordados como parte integrante de las políticas de salud mental (Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017). El uso de drogas en tanto enfermedad psicológica tiene un carácter específico: es un padecimiento mental, entendido como:

*“[...] todo tipo de sufrimiento psíquico de las personas y/o grupos humanos, vinculables a distintos tipos de crisis previsible o imprevistas, así como a situaciones más prolongadas de padecimientos, incluyendo trastornos y/o enfermedades, como proceso complejo determinado por múltiples, componentes.” (Decreto 603/2013: 3)*

El uso de drogas, en tanto enfermedad mental, derivaría en una discapacidad del individuo usuario: “había una comparación entre enfermedad mental y discapacidad. Si bien la discapacidad no es una enfermedad, hay enfermedades mentales que traen como consecuencia discapacidad”.<sup>16</sup> Dicha discapacidad se cristaliza en la restricción de la capacidad de raciocinio del usuario, quien pierde su carácter de agente<sup>17</sup> autónomo: “[...] reconociendo la enfermedad y los condicionamientos que la enfermedad genera sobre el libre albedrío y la voluntad”.<sup>18</sup> Este último punto entra en tensión con aquellos enfoques que entienden al uso de drogas como un asunto de autonomía, en la medida que niega que la misma decisión de consumir drogas pueda consistir en una decisión intencional del individuo. Al mismo tiempo, relativiza los marcos que comprenden al asunto como un tema de seguridad. El usuario que delinque no lo haría porque tiene la intención de hacerlo (con el objetivo de conseguir los recursos para adquirir las sustancias), sino porque no está en condiciones de tomar decisiones racionales. El usuario de drogas, en tanto enfermo, se convierte en un no-agente que carece de la capacidad de actuar de otra manera.

Entender el problema del uso de drogas como un asunto de salud implica pensar al usuario como el principal afectado. El uso de drogas ilegales supone una conducta no deseada en tanto “afecta negativamente, en forma crónica, la salud física o psíquica del sujeto” (Ley 26.934, artículo 2), y “consume la vida de quien las consume”.<sup>19</sup> Todos los miembros de una sociedad pueden caer en alguna adicción y/o uso problemático. Sin embargo, esta visión no debe ignorar los condicionamientos del contexto socioeconómico de cada individuo. Por el contrario, en los discursos analizados se destaca la mayor

vulnerabilidad de los sectores pobres de la población (palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández después del acto de lanzamiento del programa “Recuperar Inclusión” 30/03/2014). El usuario con menos recursos económicos, entonces, tiene mayores posibilidades de avanzar en un uso problemático de estupefacientes, en la medida que se encuentra más indefenso frente al uso de sustancias deterioradas: “como siempre, los narcotraficantes utilizan con los pobres drogas terribles de bajísima calidad, que le rompen la cabeza, los que tienen plata consumen de la buena” (palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández en el acto de lanzamiento del programa “Recuperar Inclusión”, 30/3/2014). Este último punto parece contradecir el supuesto de que el uso problemático no tiene que ver con el carácter de la sustancia, expuesto en párrafos anteriores. Sin dejar de advertir esta tensión, la cuestión a resaltar aquí es la correlación directa entre las condiciones socio-económicas de un individuo y la posibilidad de padecer la enfermedad. De esta forma, la categoría del uso de drogas en tanto asunto de salud se entrelaza con la noción de inclusión social: existen ciertos componentes socioestructurales que fomentan el uso de drogas en sectores de bajos recursos económicos.

#### **4.3. El problema del uso de drogas como un asunto de inclusión y salud social**

Un tercer modo de enmarcar el problema del uso de drogas es en tanto cuestión de inclusión y salud social. El componente de inclusión es contrapuesto a la dimensión de seguridad y complementado con la visión que asocia al uso de drogas como un asunto de salud:

*“Todo lo que tenga que ver con la lucha contra el narcotráfico y la persecución de los narcotraficantes pasa a la órbita del Ministerio de Seguridad, con lo cual la SEDRONAR toma una nueva forma, que es la de hablar de la inclusión, de sujetos de derecho, de sacar a los chicos de la calle y de un proyecto de vida para ellos”.<sup>20</sup>*

La idea del uso de drogas en tanto asunto de inclusión y salud social tiene dos dimensiones: por un lado, la inclusión social del usuario de drogas, y por el otro, el desarrollo pleno de los lazos sociales y de solidaridad en una sociedad. Respecto del primer punto, el uso de drogas está asociado con la falta de oportunidades y expectativas de un individuo. Es decir, con “[...] las realidades que llevan a las personas a acercarse a una situación de consumo y abuso de sustancias”<sup>21</sup>. Esta mirada centrada en los condicionamientos socioestructurales que llevan a una persona a usar drogas implican un *pasaje de lo patológico a lo salutogénico*<sup>22</sup> (Plan Nacional de Salud Mental). Es decir, para comprender las causas por las que un individuo usa drogas, hay que atender a los factores generales de

la salud: los ambientales, conductuales y estructurales. De esta forma, el análisis se centra en el usuario y sus experiencias particulares.

Pese a plantear el carácter específico de las contingencias que llevan a cada usuario de drogas a consumir, en los documentos analizados se recupera la relación causal entre la falta de oportunidades y la exclusión social, y el uso de drogas. El argumento que sostiene que “si hay inclusión social, no hay drogas”<sup>23</sup> implica pensar al uso de drogas como consecuencia de la marginalidad y falta de contención social. El usuario dejaría de ser un agente, para convertirse en un sujeto cuyas acciones están determinadas por los contextos en los que vive:

*“Es importante entender que quien ha caído fundamentalmente en el último tramo, quien ha caído en una adicción, realmente es una persona que tiene un proyecto de vida caído. A veces nos resulta difícil darnos cuenta o ver esto. Se trata de una persona que no tiene deseo propio, que está vaciado.”* (Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 30/4/2014: 59-60).

La cita anterior ilustra cómo opera el mecanismo causal anteriormente mencionado: la exclusión y/o la falta de un proyecto de vida atentan contra la capacidad de actuar autónomamente del individuo, quien inexorablemente se convierte en un usuario de drogas. Los individuos, en este contexto, verían en el uso de drogas una forma de sentirse incluidos en sus grupos de relación y en la sociedad misma (Megías et al. 2005). Este esquema omite, no obstante, las situaciones en las cuales un individuo económica y socialmente excluido no deviene en un usuario de drogas, como así también aquellas en las que una persona “no excluida”, sí lo hace. En cualquiera de los casos, opera un excesivo determinismo estructural que subestima, explícita e implícitamente, las acciones y autonomías individuales: en el caso de usuario pobre en la medida que su condición misma lo lleva a consumir drogas, y en la omisión de los casos de usuarios ricos, quienes bajo esta lógica no deberían ingresar en el consumo.

En segundo lugar, la noción del uso de drogas como una cuestión de salud social e inclusión asocia al fenómeno con un problema que ataca las bases mismas de una sociedad. Bajo esta mirada, las drogas ilegales constituyen “[...] una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad” (Resolución Procuración General de la Nación 208/2013). El uso de drogas es un problema de salud social en tanto deteriora los lazos de solidaridad y rompe *el tejido social* (Decreto 101/2001) de cualquier comunidad:

*“[...] mirar a las adicciones como un problema de salud social. Esto es entender que los consumos problemáticos son un problema de toda la sociedad, ya que van rompiendo, transversalmente, todos los lazos: los de la familia, los de los amigos, los del barrio, los de la sociedad toda”.*<sup>24</sup>

La cuestión social juega un rol antes del consumo de drogas (al condicionar a aquellos individuos que comienzan a usar drogas ilegales y devienen usuarios problemáticos) y después de dicho consumo (en la medida que el uso de drogas mismo tiene consecuencias sobre el tejido social). El uso de drogas, en este contexto, es una conducta no deseada que rompe con las células básicas de la sociedad. Es un proceso progresivo que ataca primero al individuo, luego a su entorno, y, finalmente, destruye los lazos de una comunidad. En tanto proceso excede los marcos de un gobierno (discurso del Presidente de la Corte Suprema de Justicia en la apertura del año judicial 2014), y se constituye en un problema a largo plazo, un problema del Estado argentino.

El problema del uso de drogas como un asunto de inclusión y salud social supone entenderlo a la vez como causa y consecuencia de la exclusión social, la falta de oportunidades de los usuarios y el quiebre de los lazos sociales. Se consolida así un círculo vicioso entre el uso de drogas y la marginalidad social: si ambas variables son fenómenos que se explican recíprocamente, se produce un proceso de retroalimentación que necesita de un actor externo que lo revierta. Son el Estado (en tanto institución tutelar) con la asistencia de actores de la sociedad civil los que deben llevar adelante dicha tarea (Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017).

En virtud de éste y los marcos anteriormente descriptos, se consolida el *trinomio seguridad-enfermedad-inclusión social* para pensar el problema del uso de drogas. Dicho trinomio asume que el consumo problemático atenta contra la salud del individuo, pero también contra sus proyectos de vida, la integridad y la seguridad de una sociedad. Ante la ausencia de un parámetro objetivo para determinar cuándo corre riesgo el proyecto de vida de un individuo (quien podría considerar al uso de drogas como parte constitutiva de su vida), el dictamen del profesional de la salud deviene en el criterio diferenciador. Si se considera que es la marginalidad social la que lleva a un individuo a usar drogas, y es este consumo el que lo lleva a delinquir (tal como sostiene el enfoque de seguridad), no queda claro si el uso de drogas es una variable que explica la comisión de ilícitos o simplemente una variable interviniente, y la variable explicativa es la propia marginalidad social.

#### 4.4. El problema del uso de drogas como un asunto de autonomía

Un cuarto modo de enmarcar el problema del uso de drogas es como un asunto de autonomía. Esta forma de entender el problema, marginal en los documentos analizados, afirma que el uso de drogas es un asunto privado de los individuos, y como tal es resguardado por la Constitución Nacional. La criminalización del uso de drogas debe impugnarse en tanto es:

*“[...] un sistema normativo que criminaliza conductas que -realizadas bajo determinadas circunstancias- no afectan a un tercero y, por lo tanto, están a resguardo del artículo 19 de la Constitución Nacional. Consecuentemente, cabe afirmar que el Congreso ha sobrepasado las facultades que le otorga la Carta Magna.” (Corte Suprema de Justicia, in re Arriola, Sebastián y otros s/ causa n° 9080: 22)*

En este enfoque, el uso de drogas, en tanto y en cuanto no cause daños a un tercero, no debe estar sujeto a las injerencias del Estado. En tales casos, la disposición tiene un carácter inconstitucional “[...] en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros, como ha ocurrido en autos” (Fallo Arriola, Sebastián y otros s/ causa n° 9080: 24). De esta forma, se consolida una visión de derechos fuerte (Hunt 2004), que reconoce el derecho de los individuos a consumir drogas, y disponer libremente de su cuerpo. El uso de drogas, bajo este enfoque, es un fenómeno inherentemente liberal en el sentido que proclama Szasz (1992): la decisión de usar drogas constituye una libertad individual y, en casos en que no perjudique a terceros, no debe estar sujeta a la coacción del Estado ni de otros actores.

Las consecuencias del uso de drogas, bajo esta lógica, son individuales. En la medida que no se perjudique la integridad de un tercero, o la prevención de dicho perjuicio sea más onerosa que el perjuicio mismo, los sujetos pueden decidir autónomamente respecto de su salud y tratamiento. El usuario debe consentir el inicio de un tratamiento que apunte a su recuperación. Dicho consentimiento supone que el Estado no puede privarlos de su libertad (sea en la cárcel o en un centro terapéutico):

*“No podrá ser privado de su libertad personal el declarado incapaz por causa de enfermedad mental o adicciones, salvo en los casos de riesgo cierto e inminente para sí o para terceros, quien deberá ser debidamente evaluado por un equipo interdisciplinario del servicio asistencial con posterior aprobación y control judicial.” (Ley 26.657, artículo 43)*

Se recupera de esta manera la agencia del usuario de drogas, subestimada por los enfoques antes descriptos. El uso de drogas constituye una conducta no deseada, en la medida que atenta contra la salud del usuario. Sin embargo, la decisión de reducir el uso de sustancias ilegales no recae en un tercer actor (como el Estado o un profesional médico que lo dictamine), sino en el propio individuo. Bajo este enfoque, la conducta deseada no debe ser erradicada, sino que debe ser restringida al ámbito privado del usuario. El objetivo, pues, es que no se perjudique el bienestar de terceros.

Este enfoque liberal no carece de potenciales problemas. Así como las visiones que enmarcan el problema como una cuestión de salud y/o inclusión niegan el carácter racional del individuo, quien debe ser ayudado por un actor externo a superar su condición de enfermo y/o excluido, la visión de autonomía puede pecar de un exceso de liberalismo por el cual toda la responsabilidad recae en el usuario de drogas. El Estado, en este punto, no debe atender a las consecuencias que sucedan en el ámbito privado del mismo. Esta postura omite el análisis de factores socioestructurales que, si bien no determinan, influyen en las decisiones de los individuos y relativizan su efectiva autonomía.

## **5. Principales hallazgos y conclusiones**

Este artículo tuvo como objetivo describir y comparar los modos en los que los *policy-makers* encuadran la problemática del uso de drogas ilegales Argentina. Se realizó un estudio sincrónico, descriptivo y exploratorio sustentado en el análisis empírico del corpus normativo de políticas públicas nacionales vigentes a mayo del 2014 en el país y, de modo complementario, de fuentes verbales de los decisores políticos implicados en la problemática.

Toda política pública descansa en ciertas estructuras de creencias y percepciones, denominadas marcos (Schön y Rein 1994: 23). Bacchi (2009) reconoce que las políticas públicas son productoras de sentido, en la medida que construyen y delimitan los problemas a los que buscan responder. Los problemas de política pública deben ser vistos como interpretaciones que resaltan ciertas partes de la realidad y producen ciertas prescripciones normativas (Fischer 2003: 144). Al respecto, Gusfield (2014 [1981]: 75) sostiene que los problemas públicos tienen una estructura que entraña dos dimensiones: una moral y otra cognitiva. El aspecto cognitivo consiste en las creencias sobre el aspecto fáctico de la situación y los acontecimientos que constituyen el problema. Es decir, las teorías y supuestos que abordan las causas y efectos del problema. El aspecto moral permite que la situación sea considerada dolorosa, innoble o inmoral. En otras palabras, la dimensión moral vuelve deseable la modificación o la erradicación de la situación, o bien, torna deseable su persistencia.

La cuestión del uso de drogas ilegales en Argentina, ilustra cómo un mismo problema conlleva diferentes formas de interpretarlo, y las tensiones existentes entre los marcos en cuestión. En lo que refiere al componente moral, los cuatro tipos de enfoques comparan una visión del uso de drogas como una conducta desviada (Becker 2012 [1963]), es decir, como una infracción de algún tipo de norma acordada y socialmente aceptada. En todos los casos –incluso bajo la mirada que lo entiende como algo del orden del ejercicio de la autonomía individual– se parte de una concepción del problema del uso de drogas como conducta no deseada que atenta bien contra la salud del individuo, la seguridad de un Estado, y/o la integración de una sociedad.

En los documentos analizados se conjugan cuatro modos de enmarcar el problema del uso de drogas: como un problema de seguridad, de salud pública, de inclusión y/o salud social, y/o como una cuestión que forma parte de la autonomía de los individuos. Pese a que los cuatro tipos de enfoques comparte una visión del uso de drogas como una conducta desviada (Becker 2012 [1963]), cada forma de encuadrar el problema difiere en los diagnósticos sobre la cuestión y, en consecuencia, sobre las expectativas que se tienen respecto del mismo. Este fenómeno ilustra cómo la decisión de enmarcar al problema de una u otra manera supone una decisión netamente política (Stone 2002) de los decisores implicados en la temática.

La concepción del uso de drogas como un asunto de seguridad se erige sobre un enfoque policial-jurídico restringido. Dicho enfoque enmarca la cuestión como una conducta no deseada no por el consumo en sí mismo, sino por a) los delitos alrededor del tráfico de drogas ilegales; y b) los delitos ocasionados por los usuarios sin los recursos necesarios para pagar las sustancias. La tipificación del uso de drogas como un asunto de salud se funda en la definición de los usos problemáticos en tanto enfermedades de salud mental, que atentan contra la vida del individuo y el desarrollo pleno de sus capacidades físicas y psicológicas. Ante la ausencia de una definición objetiva de lo que implica un uso problemático, se erige el dictamen de un profesional como parámetro objetivo para diferenciarlos de los usos no problemáticos (enfoque que distinguí como autoritario terapéutico). Aun cuando todos los individuos son susceptibles de contraer esta enfermedad, se sostiene la influencia de las condiciones socio-estructurales de un usuario en la posibilidad de padecerla. El problema del uso de drogas comprendido como un asunto de inclusión y salud social supone entenderlo a la vez como causa y consecuencia de la exclusión social, la falta de oportunidades de los usuarios y el quiebre de los lazos sociales. Este marco establece un círculo vicioso entre el uso de drogas y la marginalidad social: la exclusión y/o la falta de un proyecto de vida atentan contra agencia del individuo, quien inexorablemente se convierte en un usuario de drogas; sin embargo, el uso de drogas también deteriora los lazos de solidaridad y rompe las bases de una sociedad. Estos marcos consolidan el trinomio seguridad-enfermedad-inclusión

social para pensar el problema del uso de drogas. Dicho trinomio asume que el consumo problemático es aquél que atenta contra la salud del individuo, pero también contra sus proyectos de vida y la integridad de una sociedad. En este contexto, el uso de drogas debe ser prevenido y erradicado. Sin embargo, en tanto el uso mismo genera un proceso de retroalimentación que produce y reproduce los factores que lo originaron, se necesita de un actor externo que lo revierta.

Un cuarto modo de enmarcar el problema del uso de drogas es como un asunto de autonomía. El uso de drogas, bajo este enfoque, es un asunto privado de los individuos en tanto no atente contra la integridad de un tercero. El fenómeno persiste como una conducta no deseada, en la medida que atenta contra la salud del usuario. Sin embargo, la decisión de reducir el uso de sustancias ilegales no recae en un tercer actor (como el Estado o un profesional médico que lo dictamine), sino en el propio individuo. Bajo este enfoque, la conducta deseada no debe ser erradicada, sino restringida al ámbito privado del usuario. El objetivo, pues, es que no se perjudique el bienestar de terceros. Si en el caso del uso de drogas como una cuestión de exclusión social operaba un excesivo determinismo causal, bajo este enfoque la influencia de las estructuras sociales y económicas son subestimadas e incluso negadas. Pese a recuperar la noción de agencia de los usuarios de drogas, esta postura omite el análisis de factores socioestructurales que influyen en las decisiones de los individuos y relativizan su efectiva autonomía. Si bien los factores externos no determinan las conductas individuales, el usuario de drogas tampoco es puro agente: las condiciones y contextos en los que vive influyen y moldean sus actitudes.

En suma, el presente artículo describió las tensiones inherentes a los modos de entender el uso de drogas ilegales en Argentina. El problema en cuestión no supone una definición inequívoca, sino más bien un concepto polisémico que cuestiona el paradigma prohibicionista y punitivo tradicional, y reivindica nuevas políticas centradas en la promoción de los derechos de los usuarios y la salud pública. El caso argentino constituye un claro ejemplo de cómo el uso (y abuso) de sustancias psicotrópicas puede ser abordado de maneras divergentes. Los recientes cambios a nivel de políticas públicas intentan romper con la estigmatización y segregación social de los usuarios mediante la revalorización de las libertades y derechos individuales. Sin embargo, el proceso es gradual y contradictorio. En este contexto, deben buscarse alternativas que dejen de asociar al usuario (en particular a aquel que no es adicto) como un enfermo. Debe trabajarse en la disociación de los procesos de medicalización de los de patologización: si bien no se desconocen los problemas de salud que pueden acarrear ciertos tipos de consumos de estupefacientes, deberían escindirse de las connotación negativa que suele conllevar. Por otra parte, debe avanzarse en la disociación del uso de drogas, el delito y los usuarios de drogas pobres. Asumir que el problema del uso de drogas es un fenómeno inherente a los sectores de bajos recursos desconoce el consumo de estupefacientes en sectores de

alto poder adquisitivo; sectores, en este contexto, que son también vulnerables al uso de estupefacientes y pueden acarrear, en casos de usos irresponsables, peligros para la seguridad de sus conciudadanos. En este contexto, el científico social debe avanzar en una actitud crítica que le permita construir marcos alternativos para pensar el asunto, que informen políticas públicas basadas en el respeto de los derechos de los usuarios. A lo que se debe apuntar es, en términos de Becker (2012 [1963]), normalizar las conductas tradicionalmente entendidas como desviadas, a fin de revertir los escenarios de injusticias culturales y simbólicas. De esta forma se lograría un escenario de mayor reconocimiento y respeto entre los ciudadanos.

---

<sup>1</sup> Este artículo fue realizado en el marco de los proyectos UBACYT 20020120200132 y PICT 2012-2150, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (UBA). La investigación para este artículo fue financiada en parte por el programa de Pasantías en Derechos y Gobierno (OSIRG) financiado y administrado por el Open Society Institute (OSI). Las opiniones expresadas en este documento son exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente los puntos de vista de OSI.

<sup>2</sup> A los fines analíticos y de hacer más fluida la lectura, los términos drogas, estupefacientes, sustancias psicoactivas y/o psicotrópicas se utilizarán como sinónimos.

<sup>3</sup> La “Guerra contra las Drogas” fue la forma en que el gobierno de Richard Nixon denominó, en junio de 1971, a la estrategia estadounidense de persecución de la producción, comercio y consumo de drogas ilegales mediante la intensificación de las sanciones penales.

<sup>4</sup> <http://infoleg.mecon.gov.ar>

<sup>5</sup> <http://www.presidencia.gob.ar>

<sup>6</sup> <http://www.diputados.gov.ar>

<sup>7</sup> <http://www.senado.gov.ar/>

<sup>8</sup> <http://www.mageeq.net>

<sup>9</sup> <http://www.quing.eu>

<sup>10</sup> La literatura especializada en el poder Judicial resalta la influencia de los jueces a la hora de diseñar y aplicar políticas públicas. Bajo la idea de la judicialización de la política, Hirschl (2011: 255) señala que los jueces y las Cortes determinan los resultados de políticas públicas a través de revisiones administrativas, de modificaciones de las potestades de los órganos burocráticos estatales, y la revisión de jurisprudencia vinculada a los derechos de los ciudadanos. Véanse, por ejemplo, los trabajos de Epp (2010) y Brinks y Gauri (2012) para un análisis del rol de las Cortes en la expansión de derechos económicos, sociales y aquellos vinculados a la salud. Por tal motivo, consideré los fallos judiciales como parte del corpus normativo.

<sup>11</sup> Aureano (2004) resalta el carácter inherentemente político que tiene dicha clasificación: la delimitación de una sustancia como droga legal o ilegal responde a criterios arbitrarios por parte de las autoridades del sistema de fiscalización internacional.

<sup>12</sup> El análisis cualitativo de contenido difiere del análisis del discurso. Pese a que las dos estrategias se fundan en el análisis de textos, el análisis del discurso no sólo busca comprender y/o interpretar el sentido de la realidad social de los actores, sino también explicar la forma en que dicha realidad se produjo (Hardy, Harley y Philips, 2004: 19).

<sup>13</sup> Recupero el neologismo securitización a partir del concepto en inglés “securitization”. Dicha noción ha sido desarrollada por la Escuela de Copenhague para explicar el proceso mediante el cual un problema de política internacional es enmarcada como una cuestión de seguridad (Williams, 2003).

<sup>14</sup> Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 304/2014: 64.

<sup>15</sup> Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 30/4/2014: 60.

<sup>16</sup> Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 24/11/2010: 108.

<sup>17</sup> La noción de agencia recupera el concepto desarrollado por Giddens (1982): la agencia es entendida en tanto acción como fluir continuo de conducta intencional. Implica dos componentes ontológicos de la conducta humana: por un lado se encuentra la idea de capacidad, la cual refiere a la posibilidad que siempre tiene un agente de elegir, de actuar de otra manera. Por el otro, se señala la noción de cognoscibilidad, en tanto conocimiento de las condiciones y de las reglas que regulan una sociedad.

<sup>18</sup> Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina 24/11/2010: 114

<sup>19</sup> Declaraciones del titular de la SEDRONAR en la Página web de la SEDRONAR 14/2/2014

<sup>20</sup> Declaraciones del titular de la SEDRONAR publicadas en la Página web de la SEDRONAR, 17/1/2014.

<sup>21</sup> Declaraciones del titular de la SEDRONAR publicadas en la Página web de la SEDRONAR 22/4/2014.

<sup>22</sup> El concepto de salutogénesis fue creado por el sociólogo y médico Antonovsky (1987). Tiene como objetivo la búsqueda de los factores que son responsables de la formación y el mantenimiento de la salud, como el polo sano de un continuum salud-enfermedad. A partir del modelo biopsicosocial de la salud, este enfoque apunta a considerar los factores que provocan la salud y no aquellos que causan la enfermedad.

<sup>23</sup> Declaraciones del titular de la SEDRONAR publicadas en la Página web de la SEDRONAR 6/12/2013.

<sup>24</sup> Declaraciones del titular de la SEDRONAR publicadas en la Página web de la SEDRONAR 3/4/2014.

## Referencias bibliográficas

**Adcock, Robert y Collier, David** (2001) "Measurement validity: a shared standard for qualitative and quantitative research". *American Political Science Review* 95 (3): 529-546.

**Andreu, Jaime, García-Nieto, Antonio y Pérez Corbacho, Ana** (2007) *Evolución de la teoría fundamentada como técnica de análisis cualitativo*. Madrid: CIS.

**Antonovsky, Aaron** (1987) *Unraveling the mystery of health - how people manage stress and stay well*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

**Aureano, Guillermo** (1998) *La construction politique du toxicomane dans l'argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité*. Tesis de Doctorado. Facultad de Ciencias Políticas, Universidad de Montreal, Canadá.

**Aureano, Guillermo** (2004) "Uso recreativo de drogas ilícitas. una visión política". En Marcos Cueto Caballero y Carlos Cáceres (eds.) *La salud como derecho ciudadano: perspectivas y propuestas desde américa latina*. Lima: Redess Jóvenes, 2004: 45-58.

**Bacchi, Carol** (2009) *Analyzing policy: what's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson.

**Barbosa, Antonio** (2012) "En 'El jardín de senderos que se bifurcan': Políticas de lenguaje y uso de drogas". En María Epele (comp.) *Padecer, cuidar y tratar. Estudios socio-antropológicos sobre consumo problemático de drogas*. Buenos Aires: Antropofagia, 2012: 131-152.

**Bateson, Gregory** (1972) *Steps to an ecology of the mind*. Nueva York: Ballantine.

**Becker, Howard** (2012) [1963] *Outsiders: hacia una sociología de la desviación*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Brinks, Daniel y Gauri, Varun** (2012) "The law's majestic equality? The distributive impact of litigating social and economic rights". *The World Bank Development Research Group Policy Research Working Paper* 5999. [http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2012/03/15/000158349\\_20120315110008/Rendered/PDF/WPS5999.pdf](http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2012/03/15/000158349_20120315110008/Rendered/PDF/WPS5999.pdf) Consultado el 26 de octubre de 2013.

**Brown, Ashley** (2003) “Regulators, policy-makers, and the making of policy: who does what and when do they do it?”. *International Journal of Regulation and Governance* 3 (1): 1-11.

**Charmaz, Kathy** (2000) “Grounded theory: objetivist and constructivist methods”. En Norman Denzin e Yvonna Lincoln (eds.) *Handbook of qualitative research*. California: Sage, 2000: 509-535.

**Chong, Dennis y Druckman, James** (2007) “Framing theory”. *Annual Review of Political Science* 10: 103-126.

**Collier, David y Levitsky, Steven** (1997) “Democracy with adjectives: conceptual innovation in comparative research”. *World Politics* 49: 430-451.

**Corda, Alejandro, Galante, Araceli y Rossi, Diana** (2014) “Drug users in Argentina: a “prohibitionist-abstentionist” framework”. En Coletta Youngers y Catalina Pérez Correa (eds.) *In search of rights: drug users and state responses in Latin America*. Mexico: CIDE-CEDD, 2014: 33-45.

**Dombos, Tamas** (2012) *Critical frame analysis: a comparative methodology for the quing project*. Budapest: Center for Policy Studies, Central European University.

**Duke, Karen** (2013) “From crime to recovery: the reframing of british drugs policy?”. *Journal of Drug Issues* 43 (1): 39-55.

**Dunn, William** (2013) “Policy analysis – A multidisciplinary framework”. En Stella Theodoulou y Matthew Cahn (eds.) *Public policy. The essential readings*. Nueva York: Pearson. 2nd edition, 2013: 316-324.

**Epele, Maria** (2010) *Sujetar por la herida. Una etnografía sobre drogas, pobreza y salud*. Buenos Aires: Paidós.

**Epp, Charles** (2010) “Law as an instrument of social reform”. En Keith Whittington, Daniel Kelemen y Gregory Caldeira (eds.) *The Oxford handbook of law and politics*. Oxford: Oxford University Press, 2010: 595-613.

**Fischer, Frank** (2003) *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. Oxford: Oxford University Press.

**Fischer, Frank** (2009) *Democracy and expertise. Reorienting policy inquiry*. Oxford: Oxford University Press.

**George, Alexander y Bennett, Andrew** (2005) *Case studies and theory development in the social sciences*. Cambridge: MIT Press.

**Giddens, Anthony** (1982) *Profiles and critiques in social theory*. London : Macmillan.

**Glaser, Barney y Strauss, Anselm** (1967) *The discovery of grounded: strategies for qualitative research*. Chicago: Aldine.

**Goffman, Erving** (1974) *Frame analysis: an essay on the organization of the experience*. Nueva York: Harper Colophon.

**Gusfield, Joseph** (2014) [1981] *La cultura de los problemas públicos. El mito del conductor alcoholizado versus la sociedad excluyente*. Buenos Aires: Siglo XXI.

**Hardy, Cynthia, Harley, Bill y Philips, Nelson** (2004) “Discourse analysis and content analysis: two solitudes?”. *Qualitative Methods* 2 (1): 19-22.

**Hirschl, Ran** (2011) “The judicialization of politics”. En Goodin, Robert (ed.) *The Oxford handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 2011: 253-274.

**Hunt, Neil** (2004) “Public health or human rights: what comes first?”. *International Journal of Drug Policy* 15: 231-237.

**Intercambios** (2010) *Ochenta y cuatro años de tratamiento criminal a las personas que consumen drogas*. Artículo presentado en la VIII Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas. Buenos Aires, octubre.

**Kornblit, Ana Lía** (2004) *Nuevos estudios sobre drogadicción. Consumo e identidades*. Buenos Aires: Biblos.

**Kumar, Narender** (2008) “Formulation of inclusive policies in parliament”. *Economic and Political Weekly* 43 (29): 80-87.

**Lancaster, Kari y Ritter, Alison** (2014) “Examining the construction and representation of drugs as a policy problem in Australia’s national drug strategy documents 1984-2010”. *International Journal of Drug Policy* 25: 81-87.

**Lefort, Claude** (1986) *Essais sur le politique*. Paris: Seuil.

**Megías, Eusebio, Rodríguez, Elena, Megías, Ignacio y Navarro, José** (2005) *La percepción social de los problemas de drogas en España*. Madrid: FAD.

**Mikhaylov, Slava, Laver, Michael y Benoit, Kenneth** (2012) “Coder reliability and misclassification in the human coding of party manifestos”. *Political Analysis* 20 (1): 78-91.

**Miller, Mark** (1997) “Frame mapping and analysis of news coverage of contentious issues”. *Social Science Computer Review* 15 (4): 367-378.

**Montalvo, Eileen** (2004) *“Join in a national crusade”: rhetorical similarities in Ronald Reagan’s education and drug policies*. Tesis de Maestría. Universidad de Kansas, Estados Unidos.

**O’Donnell, Guillermo** (1993) “Acercas del estado, la democratización y algunos problemas conceptuales. Una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas”. *Desarrollo Económico* 33 (130): 163-184.

**Parsons, Wayne** (1995) *Public policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Northampton: Edward Elgar Publishing.

**Pecheny, Mario** (2010) “Political agents or vulnerable victims? Framing sexual rights as sexual health in argentina”. En Peter Aggleton y Richard Parker (eds.) *Handbook of sexuality, health and rights*. USA y Canadá: Routledge, 2010: 359-369.

**Peterson, Elin** (2013) *Beyond the “women-friendly” welfare state: framing gender inequality as a policy problem in spanish and swedish politics of care*. Tesis de Doctorado. Universidad Complutense de Madrid, Madrid.

**Rein, Martin y Schön, Donald** (1993) “Reframing policy discourse”. En Frank Fischer y John Forester (eds.) *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Londres: UCL Press, 1993: 145-166.

**Romaní, Oriol** (2008) “Políticas de drogas: prevención, participación y reducción del daño”. *Salud Colectiva* 4 (3): 301-318.

**Ross, Fiona** (2000) “Framing welfare reform in affluent societies: rendering restructuring more palatable?”. *Journal of Public Policy* 20 (2): 169-193.

**Schneider, Anne e Ingram, Helen** (1993) “The social construction of target populations”. *American Political Science Review* 87 (2): 334-346.

**Schön, Donald y Rein, Martin** (1994) *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. Nueva York: Basic Books.

- Schütz, Alfred** (1974) *El problema de la realidad social*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Snow, David, Burke Rochford, E., Worden, Steven y Benford, Robert** (1986) “Frame alignment processes, micromobilization and movement participation”. *American Sociological Review* 51 (4): 464-481.
- Soneira, Abelardo** (2006) “La ‘teoría fundamentada en los datos’ (grounded theory) de Glaser y Strauss”. En Irene Vasilachis de Gialdino (coord.) *Estrategias de investigación cualitativa*. Barcelona: Gedisa, 2006: 153-174.
- Spector, Malcolm y Kitsuse, John** (2009) [1987] *Constructing social problems*. Washington: Transaction Publishers.
- Stone, Deborah** (2002) *Policy paradox: the art of political decision-making*. Nueva York: W.W. Norton.
- Szasz, Thomas** (1992) *Our right to drugs. The case for a free market*. Nueva York: Praeger.
- Touzé, Graciela, Goltzman, Paula, Amorín, Eva, Cymerman, Pablo y Pawlovicz, María Pía** (2012) “Consideraciones sobre el debate legislativo en torno a la ley de drogas”. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social* 2 (4): 63-70.
- Van Dijk, Teun** (1977) *Text and context exploration in the semantics and pragmatics of discourse*. London: Longman.
- Van Gorp, Baldwin** (2001) *The implementation of the asylum policy: which frame dominates the debate?* Ponencia presentada en la Sesión del Consorcio Europeo de Investigación Política. Grenoble, marzo.
- Vázquez, Andrea y Stolkiner, Alicia** (2010) “Estigmatización y exclusión en salud. Transformaciones en los marcos de interpretación penal de la figura de tenencia de drogas para uso personal y su relación con la accesibilidad a servicios de salud”. En *Anuario de Investigaciones Volumen XVII*. Buenos Aires: Secretaría de Investigaciones, Facultad de Psicología, Universidad de Buenos Aires, 2010: 329-337.
- Verloo, Mieke** (2005) “Mainstreaming gender equality in Europe. A critical frame analysis approach”. *The Greek Review of Social Research* 117: 11-34.
- Williams, Michael** (2003) “Words, images, enemies, securitization and international politics”. *International Studies Quarterly* 47: 511-531.

## Documentos analizados

Conferencia de prensa del Jefe de Gabinete Jorge Capitanich, 07/03/2014. <http://www.presidencia.gov.ar/informacion/conferencias/27280-conferencia-de-prensa-del-jefe-de-gabinete-del-7-de-marzo-de-2014> Accesado el 23 de junio de 2014.

Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina (2009) **Arriola, Sebastián y Otros S/Causa. A.891.XLIV**. <http://edant.clarin.com/diario/2009/08/25/um/marihuana.pdf> Accesado el 01 de octubre de 2013.

Declaraciones del Secretario de la SEDRONAR Juan Carlos Molina proporcionadas por la Prensa de la Secretaría (Noviembre 2013- Mayo 2014). Página web de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR): <http://www.sedronar.gob.ar>

Decreto 101/2001. Sobre prevención de la drogadicción y lucha contra el narcotráfico. Promulgado el 25/1/2001.

Decreto 603/2013. Aprúebase reglamentación de la ley 26.657. Promulgado el 28/5/2013.

Decreto 48/2014. Modificación de tareas del Ministerio de Seguridad. Promulgado el 14/1/2014.

Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina del 24/11/2010: debate de la Ley Nacional de Salud Mental.

Diario de Sesión de la Cámara de Senadores de la Nación Argentina del 30/04/2014: debate de la Ley que crea el Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos.

Discurso del Dr. Ricardo Lorenzetti en la apertura del año judicial 2014, 06/03/2014. <http://www.cij.gov.ar/scp/index.php?p=interior-nota&nid=13009> Accesado el 04 de junio de 2014.

Ley 23.737. Tenencia y Tráfico de Estupefacientes. Promulgada el 10/10/1989.

Ley 26.586. Programa Nacional de Educación y Prevención sobre las Adicciones y el Consumo Problemático de Drogas. Promulgada el 29/12/2009.

Ley 26.657. Ley Nacional de Salud Mental. Promulgada el 02/12/2010.

Ley 26.934. Plan Integral para el Abordaje de los Consumos Problemáticos. Promulgada el 28/05/2014.

Palabras del Jefe de Gabinete Jorge Capitanich en el marco del Nombramiento de Juan Carlos Molina como titular de SEDRONAR, 29/11/2013. <http://www.presidencia.gov.ar/informacion/conferencias/26900-nombramiento-de-juan-carlos-molina-como-titular-de-sedronar-palabras-del-jefe-de-gabinete-jorge-capitanich> Accesado el 23 de junio de 2014.

Palabras de la Presidenta de la Nación Cristina Fernández después del acto de lanzamiento del programa “Recuperar Inclusión”, 30/03/2014. <http://www.presidencia.gob.ar/discursos/27372-saludo-a-los-jovenes-que-asistieron-al-lanzamiento-del-programa-recuperar-inclusion-palabras-de-la-presidenta> Accesado el 10 de abril de 2014. Plan Federal de Prevención Integral de la Drogadependencia y de Control del Tráfico Ilícito de Drogas 2012-2017. Implementado en 2012.

Plan Nacional de Salud Mental. Implementado en 2013.

Resolución Procuración General de la Nación 208/2013. Promulgada el 19/02/2013.



# El rol de las asociaciones de usuarios en la regulación y control del servicio de agua potable

y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires (1993-2010).

*The role of Consumer's Associations in the Regulation and Control of Drinking Water and Sanitation Services in the Metropolitan Area of Buenos Aires (1993-2010).*

## **Mariela Verónica Rocca**

Doctora en Ciencias Sociales y Mgr. en Administración Pública, Universidad de Buenos Aires. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales, UBA  
maverocc@yahoo.com.ar.

## **Resumen**

Este artículo estudia el accionar de las asociaciones de usuarios y consumidores respecto de la regulación y control del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires entre 1993 y 2010. Principalmente interesa indagar la capacidad efectiva que estas asociaciones tuvieron para incidir en el desenvolvimiento regulatorio. Asimismo se consideran las continuidades y rupturas de su posicionamiento en relación a las etapas por las que atravesó la gestión del servicio (concesión privada, renegociación contractual pos-convertibilidad y reestatización). Estos objetivos se abordan mediante el análisis de los instrumentos legales que propician su participación, el tipo de estrategia desplegada y el vínculo establecido con las agencias reguladoras y las prestadoras del servicio en el período considerado.

**Palabras clave:** asociaciones de usuarios y consumidores, regulación estatal, servicio de agua potable y saneamiento.

**Fecha de recepción:**  
8.1.15

**Fecha de aceptación:**  
27.2.15

### **Abstract**

*This article studies the performance of the users' and consumers' associations in the regulation and control of the drinking water and sanitation services in the Metropolitan Area of Buenos Aires between 1993 and 2010. Its main objective is to appraise the effectiveness of these associations to influence on regulatory actions. It also analyzes the ruptures and continuities in their position through the different stages of the service's management (the private concession, the contractual renegotiation in the postconvertibility period and its re-nationalization). These goals are addressed through the study of the regulatory framework, the associations' strategies and their interaction with the regulatory agencies and water companies.*

**Keywords:** *user's and consumer's associations, State regulation, drinking water and sanitation services.*

## **Introducción**

El proceso de privatización de los servicios públicos argentinos durante los años noventa, junto a la Ley de Defensa del Consumidor (ley No. 24.240 sancionada en 1993) y el Art. N° 42 de la Constitución Nacional (en él se estableció la participación de los usuarios en los organismos de control), impulsaron la creación de nuevas asociaciones de defensa de los usuarios y afianzaron las que estaban vigentes desde los años ochentas. En este contexto se crearon nuevas formas de participación en algunos Entes reguladores, entre las que pueden señalarse las comisiones de usuarios y/o la presencia de un representante de éstos en los directorios de esos organismos.

Estas instancias resultaron una condición necesaria, pero no suficiente, para asegurar la participación efectiva de los usuarios y sus respectivas asociaciones. Éstos encontraron limitaciones para incidir en cuestiones relativas al funcionamiento y regulación de los servicios. López y Felder (1997: 47) señalan que al respecto es imposible no considerar la desigualdad existente entre usuarios y empresas prestadoras. “[...] [Mientras] que los prestadores privados disponen de información, recursos técnicos, materiales, económicos y mantienen un contacto frecuente y directo con las instancias de control, los usuarios constituyen un universo heterogéneo y disperso, con menores recursos y limitada capacidad de presión”.

Estas restricciones también deben ser contempladas a la luz de una política regulatoria que se caracterizó por la segmentación, fragilidad e ineficiencia tanto respecto del diseño de los marcos y entes reguladores como por el desempeño efectivo de estos últimos. La postergación o impedimento en la conformación e inicio de las funciones de dichos organismos *“constituyó una manera de garantizar a los inversores condiciones de rentabilidad extraordinarias [...] [siendo entonces] posible que este vacío o -rezago- regulatorio haya sido implícitamente negociado u ofrecido unilateralmente como garantía de ‘estabilidad’ en las condiciones pactadas”* (Vispo, 1999: 28). La diferencia que se presentó entre el período de traspaso, el de la sanción de los marcos regulatorios y el de creación de los Entes, generó dificultades en las operaciones posteriores, por lo menos desde el punto de vista del resguardo de los intereses de los usuarios y consumidores. Fundamentalmente significó menos controles y, en general, la garantía de ganancias extraordinarias para las prestatarias.

En este trabajo se analiza puntualmente la creación y el desempeño de la Comisión de Usuarios del Ente Tripartito de Obras y Servicios Sanitarios (ETOSS) y la Sindicatura de Usuarios que la sucedió, a partir de 2007, en el ámbito del Ente Regulador de Agua y Saneamiento (ERAS). Se identificarán sus recursos de poder y las lógicas de acción desplegadas en relación a su participación en la regulación y control del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires durante su concesión a manos privadas hasta su reestatización. Importa también distinguir las limitaciones y posibilidades que encontró su accionar en estas etapas.

Desde el 1 de mayo de 1993, y por 30 años, el servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires se adjudicó en concesión a Aguas Argentinas S.A. (AASA).<sup>1</sup> La integración vertical y horizontal de la empresa estatal fue conservada por lo que la prestación se transfirió bajo un régimen monopólico sin segmentarse la producción de la distribución de agua potable, ni separarse la generación y la distribución del agua del servicio de desagüe cloacal. Se convirtió así en una de las concesiones más grandes del mundo con casi diez millones de habitantes en un área de aproximadamente 1.800 kilómetros cuadrados. De acuerdo a lo establecido en el contrato, AASA no sólo era responsable de la mejora de la calidad, presión y continuidad de los suministros, sino también de mantener y ampliar las instalaciones.

Durante la vigencia del régimen de convertibilidad monetaria, la gestión de AASA presentó considerables irregularidades: baja calidad del agua entregada, incumplimiento de las inversiones previstas y con ello, de las metas de expansión del servicio, entre otras.<sup>2</sup> No obstante, su rentabilidad fue muy elevada entre 1994 y 2001. Registró en promedio una tasa de beneficio sobre el patrimonio neto del 20% que ampliamente superó al 11,21% que había proyectado en la oferta y a los valores aceptados en otros países.<sup>3</sup> Dicho resultado fue posible, entre otras razones, por el incremento sistemático de las tarifas. A pesar de que en el contrato de concesión se había prohibido efectuar

aumentos tarifarios durante los primeros diez años de prestación (sólo se autorizaban rebajas), se desarrollaron sucesivas renegociaciones que los hicieron posible. Para el total del período 1993–2002 se registró un aumento del 88%, en el que mucho influyeron los diferentes cargos fijos que fueron incorporándose. La factura promedio de AR\$ 14,56 en mayo de 1993, llegó a AR\$ 27,40 en enero de 2002 (ETOSS, 2003). Asimismo, la empresa desplegó una política sistemática de endeudamiento a un nivel mucho mayor del previsto en la oferta.

Desde el inicio de la renegociación contractual posterior a la convertibilidad, AASA planteó un elevado nivel de exigencias al Estado que poco se correspondió con su desempeño. Al vislumbrar que no sería posible recomponer la ecuación económica-financiera de la concesión, optó por no continuar con la prestación. Frente a esta decisión empresaria, el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), a cargo de Néstor Kirchner, trató de evitar que esta salida fuera considerada un fracaso en la renegociación. Alegando la necesidad de proteger la salud de los usuarios a causa de irregularidades en materia de ni-tratos y cobertura, decidió rescindirle el contrato por culpa del concesionario. Mediante el Decreto N° 304/06 y su ratificación a través de la Ley N° 26.100 (mayo de 2006), se creó la empresa estatal, Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA). Este cambio en la gestión conllevó el establecimiento de un nuevo marco regulatorio (Ley N° 26.221).

Este artículo se organiza en cuatro apartados. En el primero se expone el marco analítico con el que se caracterizará la estrategia de la Comisión de Usuarios del ETOSS y de su sucesora. Asimismo se presenta la metodología utilizada para efectuar el estudio. En el segundo apartado se aborda la creación y desenvolvimiento de la Comisión durante la concesión del servicio a AASA. Posteriormente se examina su accionar en el proceso de renegociación posconvertibilidad y la reestatización del servicio. En relación a esta última etapa y mediante el análisis del nuevo esquema regulatorio establecido en 2007, se presenta el rol asignado a los usuarios a través de la constitución de la Sindicatura de Usuarios. Por último, el cuarto apartado está destinado a las consideraciones finales de este trabajo.

## **1. La participación de los usuarios y consumidores en el control y regulación de los servicios públicos: conceptos y metodología**

A partir de mediados de la década de 1970, el cuestionamiento al papel intervencionista del Estado implicó –entre otras cuestiones– el abandono de su rol empresario para encarar el de regulador. Ese Estado debía desligarse de la prestación de los servicios públicos, por lo que en diversos países se promovió ampliamente su transferencia al ámbito privado bajo el supuesto de que las prestadoras públicas eran inherentemente ineficientes.

Al retirarse el Estado de la producción de bienes y la provisión de servicios y, a su vez, reducir su intervención directa en el funcionamiento de la economía, la regulación estatal debió redefinirse. El Estado, en cuanto regulador, dejaba de sustituir al mercado y se desligaba de asumir la mayoría de las decisiones vinculadas a la planificación, inversiones, financiación y fijación de precios y tarifas. Asimismo esta nueva noción implicó un Estado responsable de la consecución de determinados resultados que se vincularon con *“condiciones de posibilidad, desempeño eficiente, ausencia de efectos externos perniciosos [...] a través de un instrumento particular: el establecimiento y la aplicación de reglas jurídicas de conducta con su correspondiente sanción (aflictiva, sobre todo, pero no exclusivamente)”* (Majone y La Spina, 1993: 214-215). Quedó a cargo de la observancia de las normas vigentes, con la facultad de sancionar su incumplimiento. Debía procurar también la protección de los derechos e intereses de los usuarios y no el control planificado del sistema y de sus operadores.

Este traspaso de los servicios públicos a la órbita privada conllevó, en la generalidad de los casos, la instauración de Entes reguladores o de control. Dichos organismos debían estar fundados en principios de autarquía e independencia, a la espera de que brindasen certidumbre al ajuste contractual Estado-empresa y generaran una valorización positiva al ser percibidos como instituciones independientes del poder político. La legitimidad de sus decisiones quedaba vinculada tanto a la defensa directa de los intereses de los usuarios como a garantizarles institucionalmente canales de participación en la dinámica regulatoria. Al respecto, Consumers International (2013) destaca que una mayor participación de los consumidores en el proceso regulatorio aseguraba tres cuestiones fundamentales: a) la protección del interés público, ya que debían considerarse todos los sectores involucrados con la prestación, b) la democratización de las tomas de decisiones y c) la reducción de la asimetría de la información respecto de las concesionarias a cargo de los servicios.

Tal como señalan Clifton et al. (2010: 9), aun cuando estas reformas regulatorias se fundaron en la búsqueda del bienestar social de los consumidores, no integraron *“la perspectiva específica de los ciudadanos como usuarios reales o potenciales de estos servicios esenciales”*. A partir de este nuevo esquema de gestión, que buscaba *“trascender la lógica estadocéntrica de comportamiento de la administración [pública]”* (López y Felder, 1997: 2). Botto (2007) señala que es posible reconocer dos maneras de concebir el papel de los usuarios en la regulación y control de los servicios. Por una parte, un modelo consumista en el que el usuario es identificado como cliente y cuya participación se agota en su práctica de consumo vía *“mecanismos de consulta y deliberación y de sistemas de quejas y reclamos”*. Y otro modelo donde, en tanto usuario-ciudadano, su intervención no puede quedar circunscripta *“a lo estrictamente específico de la prestación [...] sino que [junto a] sus organizaciones [debe] intervenir en la definición de las políticas reguladoras que [lo] afectan directa o indirectamente”* (Botto, 2007: 15-16). En este esquema, las preferencias

de los ciudadanos pasan a un primer plano en cuanto a la provisión de los servicios. Es así como su satisfacción se focaliza más allá de su simple condición de consumidores (Costas Comesaña, 2007).

En el caso argentino, García (2000) puntualiza que el reconocimiento constitucional de la participación de los usuarios en los Entes de control y regulación tuvo entre sus principales objetivos: a) tender hacia un diseño regulatorio más equitativo respecto de la relación asimétrica entre usuarios y prestadoras privadas, b) contribuir a legitimar las decisiones de los organismos reguladores a partir de los aportes de las asociaciones de usuarios y consumidores y c) constituirse en un factor que limitara la posibilidad de “captura” del Ente frente a la empresa regulada. Sin embargo, la consecución de estos propósitos encontró restricciones. Benedetti y Petrecolla (1999) señalan que los usuarios tendieron a estar subrepresentados en el proceso regulatorio. En este sentido, no fue prevista la conformación de un único organismo especializado en tutelar sus derechos e intereses respecto de la gestión de los servicios públicos y los mecanismos formales dispuestos resultaron limitados para garantizar su participación efectiva en los entes. Entre estos mecanismos pueden mencionarse: 1) la presencia de un representante de usuarios en los directorios de las agencias reguladoras,<sup>4</sup> 2) la constitución de comisiones de usuarios en la órbita de esos organismos<sup>5</sup> y 3) la actuación en audiencias públicas.

Siguiendo a García (2000), la ventaja teórica reconocida al primer mecanismo se vincula principalmente con la posibilidad de participar de manera efectiva en la toma de decisiones a partir del acceso directo a toda la información disponible. Sin embargo, ciertos cuestionamientos se suscitan en cuanto a su independencia y legitimidad como representante. Se plantea su condición de “juez y parte” y con ello, su posible alejamiento de los problemas reales de los usuarios. Asimismo, el rol de representante presenta ciertas limitaciones dado el incipiente desarrollo de las asociaciones y la imposibilidad de garantizar la universalidad del voto de los usuarios. Resulta difícil también evitar su politización cuando su elección debe terminar recayendo en el Poder Ejecutivo o en el Legislativo. En cuanto a las comisiones de usuarios, si bien contribuirían a sortear el problema de una posible “captura” del representante por parte del Ente regulador, pone nuevamente en debate la cuestión de la representación. La elección de sus integrantes, entre miembros de asociaciones nacionales reconocidas legalmente, excluye de la participación a organizaciones locales con activa intervención territorial. Otras limitaciones se presentan en la medida en que el acceso a la información de la empresa regulada y la fuente de financiamiento de las comisiones quedan supeditados a la mediación del Ente regulador. Por último, en lo que respecta al mecanismo de audiencia pública, el autor señala que se trata de una de las formas más difundidas de participación. Su efectividad depende de que los usuarios obtengan la información necesaria con suficiente antelación para poder analizarla y el asesoramiento del Ente en caso de requerirlo. Aun cuando las opiniones que se brindan en las audiencias no resultan vinculantes, constituye un ámbito privilegiado para plantear propuestas y reclamos.

Además de las cuestiones presentadas, resulta importante incorporar al análisis del accionar de usuarios y consumidores,<sup>6</sup> las nociones de “recursos de poder” y “lógica de acción” propuestas por Alonso (2007). En referencia a los primeros, identifica cuatro tipos: a) recursos estructural-económicos, que refieren al poder de mercado o situación estructural del actor para establecer relaciones con otros actores, b) recursos organizacionales, son aquellos que posibilitan la acción colectiva del actor y que definen a su vez un modo de relación con las agencias estatales a cargo de la política, c) recursos político-institucionales: reglas, instituciones y prácticas que generan condiciones para que el actor pueda ejercer presión en determinada arena política y d) recursos de información: referidos al control sobre el flujo de información. Según este autor, no sólo deben considerarse los recursos que posee el actor analizado sino también de qué modo éstos son concebidos y valorados por otros actores políticos y sociales, pues así es posible explicar cómo se desenvuelve la dinámica de estrategias y relaciones entre ellos.

Con lógica de acción se hace referencia, en este caso, al ejercicio de voz y veto desplegado por el actor. Se analiza la capacidad que posee para establecer un curso de acción e influir en el desempeño de otros actores. Alonso (2007) vincula esta noción con el concepto de “red de política”. Al concebir a ésta última como la cristalización de intercambios de recursos que derivaron en decisiones políticas pasadas, el análisis de la red de política permite dar cuenta no sólo de las configuraciones de poder dadas y posibles reconfiguraciones, sino también del efecto que esas interacciones poseerán sobre los resultados de las nuevas políticas dispuestas.

En cuanto a las cuestiones metodológicas de este trabajo, se trata de un estudio descriptivo de carácter diacrónico pues el desempeño de la Comisión y Sindicatura de Usuarios es examinado durante tres momentos diferentes por los que atravesó el servicio (su concesión a AASA, la renegociación contractual posconvertibilidad y su reestatización). El recorte temporal establecido abarca desde 1993 hasta 2010 a fin de establecer diferencias y continuidades entre esas etapas. Abordar la temática desde la perspectiva de la sociología política contribuirá a una mayor profundización respecto de la dinámica de relaciones planteadas entre el actor social en estudio y los demás actores intervinientes. Dicho análisis cualitativo parte del supuesto de que la incidencia de las asociaciones sobre el desenvolvimiento regulatorio se vio restringida tanto por las limitaciones presentes en la estructura normativa como por las tomas de posición y las medidas adoptadas principalmente por el PEN. Se hace necesario entonces identificar particularmente esas restricciones para avanzar respecto del objetivo propuesto.

La revisión bibliográfica consideró las discusiones teóricas dadas en torno al concepto de Estado regulador y sus implicancias en cuanto a la participación de los usuarios en los servicios concesionados. Respecto del caso, se consultaron trabajos que estudiaron las

diversas etapas de gestión del servicio y las cuestiones relativas a los Entes reguladores y la Comisión de Usuarios. En relación a las fuentes de información, se analizaron diversos documentos oficiales entre los que pueden destacarse: leyes, decretos, resoluciones ministeriales, contrato de concesión, marcos regulatorios, informes elaborados por las empresas, resoluciones e informes de los Entes reguladores. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a integrantes de las asociaciones y funcionarios de los Entes reguladores con el objeto de relevar los fundamentos que justificaron las posiciones y decisiones adoptadas desde la perspectiva de los propios actores. Se efectuó la búsqueda, clasificación y análisis de artículos periodísticos en diarios nacionales -*Clarín*, *La Nación* y *Página 12*- del período. Mediante la información relevada en estos artículos se reconstruyó la coyuntura -acontecimientos y trama de relaciones entre los actores- en la que se desarrolló el proceso renegociador con AASA y la posterior reestatización.

Presentadas las herramientas analíticas y metodológicas para abordar el desempeño de los usuarios y consumidores, se desarrollará, en los próximos apartados, el estudio de la Comisión de Usuarios del ETOSS y su sucesora, la Sindicatura de Usuarios establecida en el ERAS.

## **2. Comisión de Usuarios del ETOSS**

El marco regulatorio del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires fue aprobado por el Decreto N° 999/92. Entre otras cuestiones se dispuso la creación del ETOSS como organismo responsable de la regulación y el control de la prestación concesionada. Esta creación por decreto le restó legitimidad e independencia al Ente ya que sus facultades no fueron concedidas por el Congreso Nacional sino por el PEN. Su condición de entidad autárquica fue afectada por el modo de designación de sus autoridades. Se estableció que los cargos directivos se designaran a propuesta de las jurisdicciones involucradas (el Gobierno Nacional, el de la Ciudad de Buenos Aires y el de la Provincia de Buenos Aires), por lo que se exponía a la influencia de las fuerzas políticas dominantes en cada una de ellas. Estos directores se mantendrían en sus cargos durante seis años con posibilidad de una reelección y sin restricción legal alguna respecto de un empleo anterior o posterior vinculado a la empresa regulada. Por otra parte, que la fuente de financiamiento se estableciera a partir de una tasa fija sobre la tarifa no propiciaba mayores incentivos para reducirla. Asimismo al no establecerse la discusión pública de su presupuesto se le quitó visibilidad a sus decisiones. El riesgo de captura se elevó aún más pues debía regular a una única empresa sin competencia potencial.

Si bien el ETOSS había iniciado sus funciones en 1993, la discusión respecto de formalizar la participación de las asociaciones de usuarios y consumidores<sup>7</sup> se planteó cinco años después, en diciembre de 1998, cuando su Directorio convocó a una audiencia

pública. Botto (2007) y García (2008) coinciden en señalar que a este proceso contribuyó el ingreso en el ETOSS de dos nuevos directores por parte de la Ciudad de Buenos Aires, quienes pertenecían a la coalición opositora al gobierno de Carlos Menem<sup>8</sup>. Tras la incorporación de algunas recomendaciones realizadas por las asociaciones, el Ente creó, en abril de 1999, una Comisión de Usuarios (Resolución N° 38/99) integrada, en principio, por ocho asociaciones registradas a nivel nacional.<sup>9</sup>

Esta nueva instancia se constituyó con importantes limitaciones que, respecto del alcance de la participación de los usuarios, lo relacionaban más con un modelo de tipo consumista. En primer lugar, el riesgo de captura por parte del ETOSS era considerablemente elevado por lo que la posibilidad de contar con importantes recursos políticos-institucionales se encontraba bastante condicionada. La Comisión no sólo había sido diseñada y funcionaba dentro del propio ámbito del Ente sino que también sus actividades eran financiadas por éste mediante dos tipos de asignaciones mensuales. Una de estas asignaciones correspondía a un fondo de AR\$ 12.000 para costear los gastos de funcionamiento y la otra se trataba de un subsidio (en sus comienzos también fue de AR\$ 12.000) que se repartía en partes iguales entre las asociaciones que la integraban, a fin de pagar los gastos de sus representantes. La utilización del primer fondo estaba sujeta a los procedimientos de compras y contrataciones establecidos en el Reglamento de Contrataciones del ETOSS por lo cual, en cierta medida, el Ente tenía “poder de veto” sobre ellas (Botto, 2007). García (2008) agrega que la Comisión utilizó parcial y cautelosamente este fondo debido a la falta de acuerdos entre las organizaciones acerca de los objetivos y formas de asignación. Respecto del otro subsidio, a medida que se amplió el número de asociaciones en la Comisión, menor fue el monto de la asignación que recibieron individualmente. Por esta razón, algunas de las asociaciones integrantes plantearon ciertas resistencias al momento de incorporar nuevas organizaciones.

En segundo lugar, aun cuando se estableció que la Comisión tendría a su disposición toda la información requerida al ETOSS y que su Directorio sometería a su consideración las propuestas de modificación de diversas cuestiones referidas al servicio (régimen y cuadros tarifarios, planes de inversión, normas de calidad, entre otros) se determinó que sus pronunciamientos y opiniones no revestirían carácter de vinculantes. Asimismo, la Comisión carecía de atribuciones respecto de AASA. Todo pedido de información a la concesionaria debía hacerlo a través del Ente, por lo que sus recursos de información también estaban acotados.

Por otra parte, haber restringido su conformación a asociaciones registradas con actuación a nivel nacional, constituyó una barrera para la participación de organizaciones vecinales (principalmente del Conurbano Bonaerense) que venían trabajando en relación al servicio. Como señalan Azpiazu y Forcinito (2004) y García (2008), al dividir al conjunto de los usuarios, se debilitaron aún más las posibilidades de resistencia a las

medidas o situaciones planteadas por el Ente y se privó a la Comisión de tener una visión más amplia de los problemas de los usuarios. De este modo, la disponibilidad de recursos organizacionales presentó considerables restricciones. La fragilidad existente en el esquema de protección se evidenció también a partir de la desvinculación del ETOSS y las asociaciones de la confección del “Reglamento de Usuarios”. El establecimiento de los derechos y obligaciones de los usuarios recayó en AASA, quien seguramente velaría en favor de sus propios intereses.

La Comisión de Usuarios tuvo su primera actuación en el proceso de aprobación del segundo Plan de Mejoras y Expansión del Servicio (PMES). Convocada una audiencia pública para junio de 2000, el ETOSS dispuso también que la Comisión ejerciera la función del Defensor del Usuario por lo que brindaría asistencia legal y técnica a los usuarios durante las audiencias (Resolución N° 42/00). Al respecto, García (2008) señala que se trató de un hecho inédito ya que en la práctica, el Directorio nombraba al profesional que desempeñaría ese rol sin consultar a las asociaciones de usuarios y consumidores. Botto (2007: 109) agrega que esta decisión *“ofreció una oportunidad de incidencia para las entidades de consumidores en un sector caracterizado en las renegociaciones anteriores por la ausencia de transparencia”*.

En su carácter de Defensor del Usuario, la Comisión analizó la propuesta de AASA, se entrevistó con representantes de asociaciones vecinales del Conurbano Bonaerense y planteó al ETOSS la contratación de expertos para la realización de algunos estudios técnicos. En este sentido, solicitó una asesoría al Área de Economía y Tecnología de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) que finalmente no se concretó. Al no estar de acuerdo con la participación de ese ente académico (crítico del proceso privatizador), el Directorio del ETOSS buscó dilatar la resolución del pedido de presupuesto requerido por la Comisión, hasta que finalmente, por falta de tiempo, resultó imposible realizar la asesoría. Esta cuestión evidenció una vez más la estrecha vinculación entre el Ente regulador y AASA y las debilidades constitutivas de la Comisión.

Contando con la información requerida al Directorio y a otras dependencias del Ente, la Comisión se presentó a fines de junio de 2000 a la audiencia pública. La señalada segmentación entre asociaciones, propia del modelo de participación bajo el que se había constituido, se hizo evidente en dicha instancia. Al compartir un espacio común dentro de la Comisión, las entidades de consumidores pudieron consensuar sus posiciones y propuestas. Sin embargo, esto no sucedió entre estas asociaciones y las organizaciones sociales y vecinales. No sólo no fue posible articular un discurso común sino que también las organizaciones de base social desconfiaban del grado de independencia de la Comisión. En este sentido es que sus planteos fueron más críticos que los de la Comisión no sólo respecto de AASA, sino también del accionar del ETOSS y del PEN (Botto, 2007).

Finalizado el proceso de audiencia pública, las negociaciones continuaron hasta enero de 2001 cuando se alcanzó la firma de un acta acuerdo con la que se aprobó el segundo plan quinquenal. Siguiendo a Botto (2007) la victoria más importante de los usuarios –y quizás una de las pocas– fue la modificación del criterio dispuesto por AASA por el cual la expansión estaba planteada en las zonas más rentables del área de concesión. Con el apoyo de los intendentes lograron cambiar ese criterio, exigiendo que se priorizaran aquellas zonas en emergencia hídrica y con contaminación de las napas. En relación a los aumentos tarifarios establecidos en el acta, integrantes de la Comisión expresaron su desacuerdo sin poder avanzar más en ese sentido. Sus acciones quedaron circunscriptas al seguimiento de lo establecido en el acta, principalmente en lo que refería a la administración de parte del Programa de Tarifa Social.

En síntesis, la configuración de la Comisión de Usuarios del ETOSS como nuevo canal de participación no implicó un cambio sustancial respecto de la intervención de los usuarios en las políticas relativas al servicio. Si bien la Comisión fue crítica del accionar de AASA y tuvo un papel activo respecto de la discusión de la propuesta del PMES y en la definición del Programa de Tarifa Social, el resultado final respecto de la participación de los usuarios fue limitado. Esto se vinculó, por una parte, con la falta de capacidad de movilización en apoyo de sus acciones y la imposibilidad de trabajar en conjunto con los representantes de los sectores sociales más afectados del Conurbano Bonaerense. En otro sentido, y por demás fundamental, esta escasa intervención se debió a que las definiciones de política respecto del servicio pasaban exclusivamente por la relación entablada entre AASA y el PEN. El accionar desplegado por AASA y el PEN interfirió en la independencia del ETOSS, pues redujo su capacidad sancionatoria y lo desplazó en las sucesivas renegociaciones contractuales. Los crecientes incumplimientos en relación a las metas de calidad y expansión del servicio e inversiones comprometidas se constituyeron en los rasgos distintivos de la concesión. Las constantes modificaciones normativas desnaturalizaron las cláusulas contractuales originales, permitiendo sucesivos aumentos tarifarios que superaron los de los precios locales. Justificada en la necesidad de financiar inversiones –que finalmente no se concretaban–, la evolución creciente de las tarifas favoreció el incremento de los ingresos y la rentabilidad de AASA. Estas “fallas” regulatorias no hicieron más que perjudicar a los usuarios en el acceso al servicio.

### **3. El rol de los usuarios en la posconvertibilidad: renegociación contractual y reestatización del servicio**

Tras la renuncia de Fernando De la Rúa, en menos de cinco días, se sucedieron tres presidentes hasta que Eduardo Duhalde asumió el 2 de enero de 2002. Como consecuencia de la crítica situación social, política y económica que atravesaba el país, su gobierno puso fin al régimen de convertibilidad vigente desde 1991. Con la sanción de la Ley N° 25.561 de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario, se

dispuso la pesificación de precios y tarifas, dejando sin efecto las cláusulas indexatorias de ajuste presentes en los contratos de la Administración Pública. El PEN fue facultado para renegociar esos contratos, inclusive los de los servicios públicos privatizados. Asimismo, se determinó el congelamiento de los niveles tarifarios hasta tanto se efectuara la revisión integral de esos contratos. Para llevar adelante el proceso de renegociación, el PEN dispuso la creación de una Comisión de Renegociación de Contratos de Obras y Servicios Públicos (CRCOSP) bajo la órbita del Ministerio de Economía (ME). La misma estaría presidida por el ministro o por quien él designara e integrada por expertos en la materia y por un representante de las asociaciones de usuarios y consumidores involucradas. Se convocaría a los Entes reguladores, a fin de que brindaran información respecto de la situación de los servicios a renegociar y se invitaría también al Defensor del Pueblo de la Nación. En los hechos, esta participación quedó considerablemente relegada. El representante de los usuarios, presentó ante la justicia una medida cautelar –a la que se le hizo lugar– solicitando la suspensión transitoria de los plazos estipulados para la renegociación hasta tanto tuviera acceso a toda la documentación presentada por las empresas y se le permitiera asistir sin restricciones a las reuniones de los equipos técnicos de la CRCOSP.<sup>10</sup>

Producido el cambio de gobierno en mayo de 2003, el Congreso Nacional prorrogó, por iniciativa del Poder Ejecutivo, la vigencia del estado de emergencia (Ley N° 25.820) y extendió el plazo para realizar las revisiones contractuales hasta el 31 de diciembre de 2004 (Ley N° 25.790). A diferencia de la norma que la precedió, la nueva ley dispuso que “los acuerdos de renegociación [podrían] abarcar aspectos parciales de los contratos de concesión o licencia, contemplar fórmulas de adecuación contractual o enmiendas transitorias del contrato, incluir la posibilidad de revisiones periódicas pautadas así como establecer la adecuación de los parámetros de calidad de los servicios”. Estos acuerdos quedaron *ad referendum* del Congreso Nacional que, una vez cerrados los nuevos contratos, tendría un máximo de sesenta días para aprobar o rechazar la totalidad de lo pactado, pero sin introducir modificaciones. Se estableció la posibilidad de que los acuerdos se ratificaran sin la manifestación expresa de las Cámaras. Dicho mecanismo está prohibido por la Constitución Nacional (Art. N° 82), que excluye en todos los casos la sanción tácita o *ficta*. La CRCOSP fue reemplazada por la Unidad de Renegociación y Análisis de los Contratos de los Servicios Públicos (UNIREN) –Decreto N° 311/03–. Sería presidida conjuntamente por el Ministro de Economía y el Ministro de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios y no contaría con el representante de los usuarios y consumidores. A este respecto, los representantes de las asociaciones de usuarios entrevistados coincidieron en señalar que una de las posibles causas de la ausencia de un representante en la UNIREN, pudo haber estado vinculada con el nombramiento de la entonces presidenta de una de las principales asociaciones de defensa de los derechos de usuarios y consumidores como Subsecretaria de Defensa del Consumidor. Esta de-

signación fue un importante reconocimiento para el sector, por lo que especularon que el PEN consideró que no era necesario disponer también su participación en la unidad renegociadora.

En lo que respecta al servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires, hasta fines de 2005, el ETOSS participó activamente en el desarrollo de la renegociación. Asistió técnicamente tanto a la CRCOSP como a la UNIREN puesto que, era el único organismo que disponía de mayor información respecto del servicio y contaba con los planteles para cumplir con esa función. A pesar de ello, desde los niveles técnicos nunca participaron en la determinación de las estrategias de negociación, se limitaron a proveer la información necesaria para apoyar la discusión que mantuvo la Comisión o la Unidad con AASA.

En este contexto, la intervención de la Comisión de Usuarios del ETOSS en las decisiones relativas a la renegociación con AASA no difirió de su trayectoria previa. En el transcurso de la Fase III<sup>11</sup> del proceso renegociador y tras la adopción del procedimiento de documento de consulta pública, se le encargó al ETOSS la convocatoria y las acciones necesarias para implementar la consulta respecto de la propuesta que formulara AASA para readecuar el contrato de concesión. Aun cuando la empresa demoró la entrega de la información requerida, el Ente pudo elevar las distintas propuestas a la CRCOSP para que pudiera elaborar el informe final relativo a la consulta. Entre esas propuestas cabe destacar el documento presentado por la Comisión de Usuarios del ETOSS, en el que se dio respuesta a los planteos de emergencia de AASA, teniendo en cuenta su accionar durante la concesión.

Este documento subrayó la alta rentabilidad empresaria y los constantes incumplimientos en los que había incurrido. Tras proponer una serie de iniciativas, exhortaba al PEN a rescindirle el contrato a AASA en vistas de las múltiples inobservancias probadas. Al respecto, los integrantes de las asociaciones de consumidores entrevistados señalaron que dentro de la Comisión de Usuarios no existió una posición de conjunto respecto de qué hacer con el contrato. Por una parte había asociaciones que planteaban la inmediata rescisión, otras señalaban que era una cuestión que no estaba dentro de sus atribuciones y debía ser resuelta por el Estado y las que estaban alineadas con el PEN, no fijaron una posición hasta que el gobierno definió su estrategia. Esta falta de unanimidad frenó en parte su desenvolvimiento y puso nuevamente en evidencia las diferencias y dificultades organizativas de la Comisión frente a las decisiones del PEN y el accionar de la empresa.

El proceso renegociador entró en una etapa de discrepancias y parálisis que concluyó con la rescisión del contrato. Los posibles cambios en el contrato (financiamiento, diseño y ejecución de obras en manos estatales) y el congelamiento tarifario, le resultaron

a AASA poco propicios. Al no persistir las condiciones favorables obtenidas durante los noventa, la empresa tuvo poco interés en continuar operando en el país. La decisión de retirarse del servicio también se vinculó a la reestructuración empresarial que Suez, la socia mayoritaria, venía desplegando a nivel internacional. Frente a la imposibilidad de arribar a un nuevo acuerdo con AASA o de encontrar nuevos inversores, el gobierno tuvo que hacerse cargo del servicio. La deuda empresarial y la necesidad gubernamental de no aumentar las tarifas, afectaron negativamente las condiciones para una posible transferencia. En marzo de 2006, el gobierno de Néstor Kirchner dispuso dar por terminada la concesión (Decreto N° 303/06) y formalizó la creación de Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) como una sociedad anónima con control estatal (Decreto N° 304/06 y Ley N° 26.100). El 90% de las acciones quedó a cargo del Estado, bajo la titularidad del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MPFIPyS) –capital intransferible– y el 10% restante en poder de los trabajadores adheridos al Programa de Propiedad Participada (PPP). La nueva prestataria conservó el área de prestación de AASA y mantuvo su esquema empresario pues no se dispuso ningún tipo de subdivisión de la compañía.

Efectuado el traspaso del servicio a la órbita estatal, se estableció mediante la Ley N° 26.221 (febrero de 2007) el nuevo marco regulatorio que ratificó la responsabilidad estatal en el suministro, mantenimiento y expansión del servicio. En este nuevo esquema pueden distinguirse tres ámbitos de acción: 1) el de política y supervisión, 2) el de control y 3) el de auditoría y fiscalización. El primero está integrado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que tiene a su cargo el dictado de normas complementarias, la aprobación del plan de negocios y la supervisión del desenvolvimiento de la empresa. La Secretaría de Obras Públicas (SOP) se desempeña como autoridad funcional entre el concedente y el concesionario. Mientras que la Subsecretaría de Recursos Hídricos de la Nación (SSRH), constituida en autoridad de aplicación, imparte políticas, ejerce el poder de policía y control en materia de prestación de servicio e interviene en todos los aspectos de planificación. En materia de control, la Agencia de Planificación (APLA) debe controlar la elaboración de los planes y proyectos, el desarrollo de las obras, la elaboración de los estudios de impacto ambiental y el establecimiento de las metas de calidad. Por su parte, el ERAS tiene que fiscalizar la calidad del servicio, verificar el cumplimiento del contrato de concesión y proteger los intereses de los usuarios. Por último en el ámbito de auditoría y fiscalización, se dispuso la conformación de una Comisión Fiscalizadora, integrada por el Estado Nacional (dos representantes de la Sindicatura General de la Nación y uno del PPP –trabajadores–). Quedando la auditoría externa en manos de la Auditoría General de la Nación y de un grupo de auditores externos, técnicos y económicos (Plan de Saneamiento de AySA, 2006). Este régimen de múltiples autoridades formales pone en relieve la problemática de la “fragmentación regulatoria”. No sólo se presentan superposiciones en las facultades y funciones de los organismos y Entes diseñados, sino que se tiende a la centra-

lización de competencias en las autoridades de la administración central. El amplio rol asignado al MPFIPyS y sus respectivas dependencias pone en cuestión la independencia de los organismos de control propuestos. En la práctica, estos Entes carecen de capacidad para ejercer efectivamente las funciones que le fueran asignadas.

A diferencia de las facultades y obligaciones regulatorias que poseía el ETOSS (aprobación de los cuadros tarifarios y los planes de mejoras y expansión), al ERAS sólo le caben funciones de control (niveles de calidad, contabilidad regulatoria y *benchmarking*). El establecimiento de las tarifas y la fijación y modificación de las metas de expansión del servicio fueron asumidas por la SSRH. El ERAS tampoco tiene facultad para sancionar a AySA, sólo puede amonestar a los directivos o gerentes de la empresa. En cuanto a la intervención de los usuarios en la regulación y control del servicio, este nuevo marco no propició un esquema de participación más amplio del que hubiera con anterioridad. Por el contrario, parece existir un retroceso pues al quedar el ERAS sin las facultades para establecer el esquema tarifario y/o las metas de expansión del servicio, no se precisa por ejemplo, en qué circunstancias deberían desarrollarse las audiencias públicas para modificar dichas cuestiones sustanciales. Este instrumento de participación sólo es referido cuando se definen las facultades del Ente (debe “establecer los procedimientos [...] de audiencia pública cuando estuviera prevista”) y al establecer las funciones del Defensor del Usuario.<sup>12</sup> Asimismo, el accionar de las asociaciones de usuarios y consumidores quedó circunscrito exclusivamente a la órbita del ERAS (Sindicatura de Usuarios), pues no se les otorgaron atribuciones en la APLA. La estructura y funciones de la Sindicatura de Usuarios se asemejan a las de la Comisión de Usuarios del ETOSS, aunque a diferencia de ésta, se estableció que las actividades que desempeñen sus miembros sean *ad honorem*. En relación a esto, y de acuerdo a lo expresado por los representantes de las asociaciones, la Sindicatura no estaba funcionando a causa, principalmente, de la falta de financiamiento dispuesta por el nuevo marco. Algunos de los entrevistados pertenecientes al ERAS fueron muy críticos respecto de los reclamos de financiamiento de las asociaciones. Señalaron que la búsqueda de recursos se presentaba más como un fin en sí misma que como un medio para desarrollar efectivamente su trabajo. Agregaron que AySA había intercedido para restaurar el subsidio, solicitando recursos a través de la SSRH y no del ERAS, por lo que esperaban que la situación tendiera a normalizarse. En este sentido expresaron que las asociaciones estaban manteniendo reuniones periódicas con las autoridades de la empresa y estimaron que estos contactos iban a profundizarse. En lo que respecta a la APLA, si bien por su función (establecimiento y modificación de las metas de expansión del servicio) sería más que necesaria la participación de los usuarios, carece de toda instancia participativa. Su intervención en estos temas se da indirectamente a través de las demandas y propuestas presentadas por los intendentes de los diversos municipios, quienes integran la Comisión Asesora de la Agencia.

En síntesis, a pesar de la reestatización del servicio, la participación de los usuarios volvió a quedar relativizada. Con una Sindicatura que cuenta con menos recursos que su ante-

cesora, resulta difícil vislumbrar algún cambio en el corto plazo. Una de las condiciones para que una empresa estatal funcione correctamente es el nivel de contralor normativo y social al que es sometida, ya que de ese modo, se evita caer en la discrecionalidad y, por esa vía, dar argumentos a quienes consideran al Estado como un ámbito “natural” de ineficiencia. No obstante, el nuevo esquema no amplió la capacidad de acción de las asociaciones de usuarios y consumidores sino que se limitó a propiciar la centralización de atribuciones en el PEN. Si bien este último punto no debería ser cuestionado *per se*, ni por fuera de las condiciones de prestación,<sup>13</sup> sería deseable también abrir la discusión respecto del alcance del contralor social sobre el servicio. Se podría replantear así la necesidad de reemplazar un modelo más vinculado a la perspectiva consumista por otro donde el usuario sea considerado ciudadano y no cliente.

#### **4. Consideraciones finales**

A pesar de tratarse de dos gestiones diferenciadas (una privada y otra estatal), la participación de los usuarios en el control y la regulación del servicio de agua potable y saneamiento del Área Metropolitana de Buenos Aires no presentó cambios sustanciales. Esta situación parece encontrar explicación en la persistencia de un incipiente desarrollo de las asociaciones de usuarios y consumidores en cuanto a su capacidad para influir en el desenvolvimiento de la prestación. A esto se suma que el esquema formal a partir del cual podría impulsarse algún avance en este aspecto, también presentó importantes limitaciones.

Aun cuando la constitución de la Comisión de Usuarios del ETOSS conformó un recurso central para que las asociaciones de usuarios pudieran plantear sus problemas y participaran en la regulación del servicio, este proceso no permitió una intervención constante y totalmente efectiva. No sólo sus atribuciones revestían carácter de no vinculantes para el Directorio del ETOSS y dependía de su financiamiento e intervención para solicitar información a AASA, sino que haber restringido su composición sólo a asociaciones registradas a nivel nacional, constituyó un impedimento para la participación de organizaciones vecinales. Esta segmentación entre usuarios, disminuyó la capacidad de movilización de la Comisión para rechazar medidas y la privó de poseer un diagnóstico más amplio de la problemática del conjunto de los usuarios. Todas estas restricciones se vieron reforzadas a causa de la confluencia de intereses entre AASA y el PEN que, en los hechos, habían desplazado al ETOSS de su función regulatoria.

En relación a la renegociación con AASA, la incidencia de la Comisión fue muy baja. Presentó una propuesta en el marco del procedimiento de documento de consulta pública, pero su desenvolvimiento en el transcurso del proceso renegociador distó de ser activo. Esto se debió principalmente a la persistencia de falencias en su desempeño junto a la imposibilidad de arribar a una posición unánime respecto de qué hacer con el contrato de AASA. En cuanto a la gestión estatal del servicio, la participación de

las asociaciones quedó circunscrita al ámbito del ERAS y sin contar con una fuente de financiamiento garantizada. Esta falta de recursos afectó directamente su puesta en funcionamiento. La escasa o casi nula presencia de las asociaciones en funciones de contralor de AySA, profundiza los efectos negativos de la “fragmentación regulatoria” propia del nuevo esquema regulatorio. Sería deseable entonces que estas cuestiones fueran reconsideradas a fin de garantizar cabalmente la calidad y expansión del servicio en el corto y largo plazo.

<sup>1</sup> El consorcio estaba integrado por Suez Lyonnaise des Eaux-Dumez (25,4%), la Sociedad General de Aguas de Barcelona S.A. (12,6%), Meller S.A. (10,8%), el Banco Galicia y Buenos Aires (8,1%), la Compagnie Generale des Eaux S.A. (7,9%), la Anglian Water Plc (4,5%) y un 10% en manos de los trabajadores por el Programa de Propiedad Participada.

<sup>2</sup> En cuanto a los incumplimientos de las metas y objetivos de inversión, puede señalarse que el grado de ejecución en el primer quinquenio (1993-98) fue sólo del 58%. En el segundo (1999-2003), las inversiones realizadas en los años 1999 y 2000 se correspondieron en su totalidad con las previstas, pues se retrasó en dos años la revisión de las metas y fueron aprobadas ex-post. En el 2001 el grado de ejecución fue del 62%, mientras que en el 2002 caería al 19%. La empresa ejecutó en 2001-02 el 37% de las inversiones comprometidas. Para el período 1993-2002, la expansión de la cobertura del servicio de agua potable no alcanzó las metas previstas, sólo llegó a cubrir a un 79% de los habitantes frente al 88% estipulado en el contrato. En el servicio de cloacas se alcanzó el 63% de cobertura frente al 74% previsto. El tratamiento de efluentes cloacales presentó su mayor incumplimiento en el tratamiento primario de aguas servidas: del 74% comprometido solo alcanzó el 7%. Las inversiones en rehabilitación y renovación no fueron eficaces para mejorar los niveles de pérdida. Este problema repercutió en casi el 70% de la red con una baja en la presión del agua provista (ETOSS, 2003).

<sup>3</sup> En EE.UU. (entre el 6,5% y el 12,5%), Gran Bretaña (entre 6% y 7%) y Francia (6%) (Phillips, 1993).

<sup>4</sup> Son los casos del Ente Único Regulador de los Servicios Públicos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Organismo de Control del Agua de Buenos Aires y el Ente Regulador de los Servicios Públicos de la Provincia de Córdoba.

<sup>5</sup> La Comisión de Usuarios del ETOSS fue la primera que se creó en 1999 y en 2003 le siguieron las Comisiones de Usuarios del Ente Nacional Regulador de la Electricidad y del Ente Nacional Regulador del Gas.

<sup>6</sup> Vale reiterar que a los fines de este trabajo, ese accionar es considerado a partir de las asociaciones que los agrupan y más precisamente, se toma en cuenta el desempeño de éstas dentro de una instancia de participación que está formalizada por el marco regulatorio del servicio.

<sup>7</sup> Previo a la conformación de la Comisión, las asociaciones de consumidores junto al Defensor del Pueblo de la Nación habían efectuado diversas presentaciones judiciales en defensa de los derechos de los usuarios. Entre ellas pueden destacarse el pedido de amparo frente a la intención de la prestadora de instalar medidores individuales en los edificios de propiedad horizontal y las modificaciones en la estructura tarifaria (aumentos e incorporación de nuevos cargos) dispuestas por los Decretos N°149/97 y 1167/97. Para mayores detalles consultar Lopreite (1999).

<sup>8</sup> Del 7 de agosto de 1996 hasta el 10 de diciembre de 1999, Fernando De la Rúa (dirigente de la Unión Cívica Radical -UCR) ejerció la jefatura del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En 1997 pasó a integrar la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación, coalición integrada por la UCR, el Frente País Solidario (Frepaeso) y otros partidos de centro-izquierda.

<sup>9</sup> Posteriormente fueron incorporándose más asociaciones hasta tener la siguiente composición: Acción del Consumidor (ADELCO), Protección Consumidores del Mercado Común del Sur (PROCONSUMER), Asociación Vecinal Belgrano "C", Unión de Usuarios y Consumidores, Asociación de Consumidores y Usuarios de la Argentina (ADECUA), Consumidores Argentinos, Cruzada Cívica, Consumidores Libres, Centro de Educación al Consumidor (CEC), Unión de Consumidores de Argentina (UCA), Defensa Usuarios y Consumidores Asociación Civil (DEUCO), Asociación Coordinadora de Usuarios, Consumidores y Contribuyentes (ACUCC), Protección a los Consumidores y Usuarios de la República Argentina (PROCURAR), Asociación Civil Liga de Consumidores (LI.DE.CO) y Prevención, Asesoramiento y Defensa del Consumidor (PADEC).

<sup>10</sup> Se sucedieron nuevas presentaciones judiciales por parte de las asociaciones de consumidores y los Defensores del Pueblo (tanto el de la Nación como el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) a fin de poner coto a las disposiciones arbitrarias emanadas del PEN. Así se lograron frenar diversos aumentos tarifarios y se suspendieron audiencias públicas en las que sólo se pretendía definir subas sin renegociar los contratos de concesión.

<sup>11</sup> Durante el gobierno de Duhalde se dispuso que la dinámica del proceso renegociador constara de cuatro fases. La Fase III era la fase de discusión, en la que debía analizarse y validarse la información presentada por las empresas, modelizar las principales variables de las propuestas, y avanzar hacia la concreción de acuerdos.

<sup>12</sup> Elegido mediante concurso público tiene por función "representar institucionalmente los intereses de los usuarios en las audiencias públicas, así como en cuestiones contenciosas o de procedimientos administrativos en las que el Ente regulador sea parte y los derechos de los usuarios pudieran estar afectados por la decisión". Sus actividades son remuneradas.

<sup>13</sup> Esta cuestión debe ser discutida dentro de un marco que contemple el incremento de la intervención estatal en el servicio. Para 2009 las transferencias de capital realizadas por el Estado Nacional registraron un valor treinta veces mayor que el monto dispuesto al inicio de la gestión pública. En relación a esto, la inversión ejecutada en 2009 creció un 384% respecto del valor registrado en 2007.

## Referencias bibliográficas

**Alonso, Guillermo Víctor** (2007) *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires: Prometeo libros.

**Azpiazu, Daniel y Karina Forcinito** (2004) “Historia de un fracaso: La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. En Daniel Azpiazu, Andrea Catenazzi, y Karina Forcinito *Recursos públicos, negocios privados. Agua potable y saneamiento ambiental en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento, 2004:11-112.

**Benedetti, Paolo y Diego Petrecolla** (1999) “La representación de los intereses de los consumidores en la regulación de servicios públicos: comparación de experiencias internacionales y diagnóstico de la situación argentina”. Fundación Argentina para el Desarrollo con Equidad (FADE), N° 15, diciembre, 1-25.

**Botto, Andrea** (2007) *¿Quién defiende a los consumidores? La regulación de los servicios públicos residenciales en Argentina y en Brasil después de las privatizaciones*. Buenos Aires: Prometeo libros.

**Clifton, Judith, Daniel Díaz Fuentes, Marcos Fernández-Gutiérrez y Julio Revuelta** (2011) “Los ciudadanos ante la regulación europea de servicios públicos: una evaluación del caso español”. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, N° 70, abril, 5-31.

**Consumers International** (2013) “Recomendaciones para aumentar la participación ciudadana en políticas sobre la regulación de los servicios públicos”. Proyecto: “Ciudadanía, tecnologías colaborativas y regulación”, Centro de Investigación para el Desarrollo Internacional (IDRC) de Canadá.

**Costas Comesaña, Antón** (2007) “De consumidor a ciudadano: el papel de la satisfacción del ciudadano en la sostenibilidad de los mercados de servicios públicos”. *Comercial Española, Revista de Economía, “Evaluación de Información Políticas Públicas”*, N° 836, mayo-junio, 33-50.

**García, Américo** (2000) “La participación de los usuarios en la regulación de los servicios públicos privatizados”. *Enoikos. Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, VII, 17: 45-48.

**García, Américo** (2008) “Privatización, regulación y participación de la sociedad civil. La incidencia de las asociaciones de consumidores en la regulación de los servicios

públicos”. Centro de Investigaciones de la Regulación y del Derecho del Consumidor (CIRDECO), 1-20.

**López, Andrea y Ruth Felder** (1997) “Nuevas relaciones entre el Estado y los usuarios de servicios públicos en la postprivatización”. *Serie II Estado y sociedad*, Documento N° 30, 1-60. Dirección Nacional de Estudios y Documentación, Dirección de Estudios e Investigación, Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP).

**Lopreite, Débora** (1999) “Desempeño institucional y control democrático: la experiencia del Defensor del Pueblo de la Nación en la regulación de servicios públicos en Argentina”. *Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales*. Programa Regional de Becas CLACSO. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/lopreite.pdf> (accesado 11 de noviembre 2014)

**Phillips, Charles** (1993) *The regulation of Public Utilities: theory and practice*. Arlington: Public Utilities Reports, inc.

**Majone, Giandomenico y Antonio la Spina** (1993) “El Estado regulador”. *Gestión y Política Pública*, II, 2: 197-261.

**Vispo, Adolfo** (1999) *Los Entes Reguladores. Problemas de Diseño y Contexto. Aportes para un urgente debate en la Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editorial Norma.

### **Leyes, Decretos y otras reglamentaciones**

Leyes N°: 25.561, 25.790, 25.820, 26.100 y 26.221.

Decretos N°: 999/92, 311/03, 303/06 y 304/06.

Resoluciones N°: 38/99 y 42/00.

### **Documentos**

Ejecución presupuestaria AySA (2006 - 2009).

ETOSS (2003) Informe sobre el grado de cumplimiento alcanzado por el contrato de concesión de Aguas Argentinas S.A. (Nota UNIREN N° 73 del 15 de agosto de 2003), septiembre.

Plan de Saneamiento de AySA (2006-2020). Acceso universal a los servicios para millones de argentinos.

**Lista de entrevistados (total de entrevistas realizadas: 5)**

Integrante de la asociación Unión de Usuarios y Consumidores, ex integrante de la Comisión de Usuarios del ETOSS y personal técnico del ERAS.



*Reseña*

# Fernando Barrientos del Monte, Buscando una identidad.

## Breve historia de la ciencia política en América Latina

Primera edición, México D.F., Editorial Fontamara, 2014, 151 pág., ISBN 978-607-736-095-72

**Eduardo Barros**  
Universidad Nacional de Lanús

Es evidente que existe la ciencia política en América Latina. Pero, ¿existe una ciencia política latinoamericana? A partir del análisis del derrotero de la politología en la región, Fernando Barrientos del Monte nos propone la alternativa (y el desafío) de buscar una identidad como disciplina hecha desde y para Latinoamérica.

La evolución de la ciencia política como tal ha sido materia de análisis y reflexión hasta la actualidad. Sin embargo, estas consideraciones no tuvieron lugar en forma continua y sistemática en América Latina, donde las interrupciones a la democracia y los dispares niveles de desarrollo político, económico y académico fueron configurando un contexto de marchas y contramarchas respecto al despliegue de la disciplina.

La mayoría de los estudios en tal sentido refieren al estado de la ciencia política en un país determinado, a sus perspectivas en Latinoamérica en un contexto de retos y de desafíos o a la reflexión de la política como ciencia a partir de paradigmas extrarregionales. Además, los escasos análisis globales

sobre la ciencia política en la región refieren sobre las agendas de investigación en períodos muy reducidos.

Barrientos del Monte rescata los ensayos “Notes on Political Science and Latin America” (José Nun, 1965) y “La ciencia política latinoamericana en la encrucijada” (Marcos Kaplan, 1970) como textos que convocan a la reflexión de una disciplina que, en la región, todavía no podía concebirse como ciencia (Nun) o que estaba en crisis y que sólo podía progresar con la democratización en América Latina (Kaplan).

Con una sólida formación académica –es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM (México), magister en Relaciones Internacionales Europa-América por la Universidad de Bolonia (Italia) y Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia y el Istituto Italiano di Scienze Umane (Italia)–, el enfoque de Barrientos del Monte sobre la ciencia política implica que la disciplina no sólo debe acumular saberes, sino que además debe desarrollar aptitudes prácticas que permitan el continuo despliegue disciplinar y su permanente relegitimación como campo del conocimiento ante sí misma y frente a las demás ciencias sociales. En cierto sentido, su perspectiva tiene coincidencias con Kaplan en cuanto la contribución de la democratización regional para afianzar los marcos institucionales en el desarrollo de la ciencia política latinoamericana.

El autor propone una discusión integral de la ciencia política en Latinoamérica y en tal sentido argumenta que su despliegue está determinado por dos factores entrecruzados: la superposición de las tradiciones del pensamiento latinoamericano y las influencias intelectuales de teorías y corrientes de pensamiento europeas y estadounidenses por un lado, y las condiciones materiales de desarrollo (escuelas, facultades, institutos de investigación, etc.) por otro.

El libro está estructurado en ocho apartados y un apéndice, a lo largo de los cuales Barrientos del Monte sistematiza la historia y el desarrollo de la Ciencia Política (Introducción y Capítulo II), despliega un análisis de los paradigmas influyentes en la disciplina en América Latina (Capítulos III, IV y V), aborda la problemática actual de la ciencia política en la región (apartados VI y VII) y finalmente deja abiertos una serie de planteos acerca de los retos y desafíos que debe afrontar la disciplina para consolidarse como una ciencia política hecha desde y para la región pero sin desconocer otros aportes teóricos y metodológicos, que deben ser sometidos a revisión crítica (apartado VIII). El apéndice ofrece un breve (pero necesario) acercamiento a la profesión del politólogo en la región, poniendo de relieve la heterogeneidad en su formación y en la focalización de sus intereses académicos e intelectuales.

A partir de las discusiones sobre el “*status*” de ciencia política y su condición de “ciencia joven”, Barrientos del Monte analiza el logro de su autonomía frente a otras disciplinas, la persistente fractura metodológica y la cuestión de las fronteras respecto a otras ciencias sociales, lo que se hace más relevante en el contexto latinoamericano, donde la ciencia política está en plena expansión y crecimiento.

En este sentido, el autor nos introduce al estudio de los dilemas a los que se ha enfrentado (y se enfrenta) la disciplina y que van desde la definición de su status como “ciencia” hasta su propia denominación (¿“ciencia política” o “ciencias políticas”?), según predomine un enfoque transdisciplinario o prevalezca la influencia de otras ciencias sociales (como el derecho o la sociología) en la selección de sus temas de estudio, sus métodos y sus técnicas de investigación, abordando además el desarrollo dispar de la politología, entre las principales cuestiones de debate.

Una de las cuestiones importantes que se ponen de relieve en este trabajo radica en que estos dilemas de la ciencia política tienen, en Latinoamérica, características singulares en tres planos: a) en un *plano estructural*, con el desigual grado de institucionalización de la disciplina en la región, traducida en la disparidad en el número de institutos o facultades de ciencia política, otorgamiento de títulos de grado y posgrado, realización de congresos, edición de revistas especializadas, etc.; b) en el *plano intelectual*, donde se superponen la creación de escuelas de pensamiento propio, necesarias para estudiar la realidad latinoamericana con patrones de análisis de la región, con las influencias provenientes de universidades europeas y estadounidenses; c) en el *plano profesional*, donde las restricciones de recursos económicos y estructurales condicionan las posibilidades de investigación de los politólogos latinoamericanos, que en su mayoría se mantienen en la docencia o se lanzan a ocupar espacios en los medios de comunicación.

En orden a mostrar cómo ha evolucionado la ciencia política en la región, Barrientos del Monte identifica tres corrientes dominantes en el estudio de la ciencia política en América Latina que implican distintos abordajes en la disciplina. La influencia de estas corrientes está atravesada, según el autor, por distintas tomas de posición de intelectuales latinoamericanos sobre las perspectivas de la disciplina en la región en el contexto de los dilemas de la ciencia política ya comentados. En el cruce entre los dilemas y perspectivas de la ciencia política y los paradigmas dominantes que realiza Barrientos del Monte se encuentra un campo de análisis fértil para comprender el derrotero de la disciplina y para esbozar las posibilidades de consolidación de una politología regional.

En Latinoamérica estos dilemas y debates se potencian dificultando la evolución de la ciencia política. Según el autor ello se debe esencialmente al desarrollo disciplinar en los distintos países, por la falta de estructuras de investigación debido a la escasez de

recursos y por el freno impuesto al despliegue de la politología por las dictaduras de los años '60 y '70. La irrupción de regímenes autoritarios tuvo sus efectos negativos en tal sentido –aún en los países donde más se habían consolidado el debate, la reflexión y la investigación como Brasil o Argentina–, debido al cierre de instituciones vinculadas al estudio de la ciencia política, el exilio de sus docentes y la represión impuesta por las dictaduras.

El dispar desarrollo en la evolución de la disciplina en Latinoamérica se ve atenuado a partir de los años '80, emparentando el afianzamiento de la democracia en la región con la consolidación de la ciencia política. Sin embargo, Barrientos del Monte hace hincapié en la subsistencia de las asimetrías, alertando sobre las dificultades que implica la concentración de la evolución disciplinar en unos pocos países para establecer una “ciencia política latinoamericana”.

No obstante, sería interesante pensar de qué manera esas dificultades que plantea el autor pueden volverse oportunidades, esto es, de qué manera la mayor evolución de la ciencia política en algunos países puede contribuir a traccionar el desarrollo en toda la región.

Aunque en otro contexto, existe una experiencia en tal sentido. La irrupción de las dictaduras en América Latina en la primera mitad de la década del '70 tuvo como uno de sus efectos –en términos de impacto sobre la disciplina– el freno del desarrollo de la ciencia política en países como Argentina, Chile y Uruguay, cuyos académicos se exiliaron en países como México y Venezuela. Así comienzan a desarrollarse análisis comparados que contribuyen a ampliar el espectro de estudios hacia fenómenos regionales, creándose en consecuencia nuevos centros de investigación que derivaron en un renovado estilo de exposición de temas y dieron lugar a la consolidación de una literatura política más especializada en cuestiones latinoamericanas. Esta experiencia, nacida del dolor, puede servir de base para desarrollar otra similar, pero en un marco de coordinación política y cooperación académica regional. En tal sentido, un camino que se debe sostener y profundizar es la oferta para la realización regular y periódica de congresos, debates e intercambios académicos de profesionales y estudiantes.

En el apartado “La institucionalización de la disciplina”, Barrientos del Monte realiza un análisis de la cantidad de revistas académicas especializadas, programas de licenciatura, de maestría y de doctorado existentes en cada país de América Latina, mostrando no sólo la persistencia del desarrollo disciplinario dispar, sino también que en la mayoría de los casos se copian modelos de docencia y de investigación estadounidenses. Respecto a las revistas académicas, analiza además de su escasez numérica y la irregular periodicidad de su aparición, el bajo nivel de “competencia” que tienen en el contexto internacional y su bajo nivel de “indización”<sup>1</sup>.

El autor sostiene que hubo un acelerado crecimiento a nivel estructural de la disciplina en las últimas tres décadas (aunque persiste el desarrollo dispar), pero que no tuvo su correlato en el plano intelectual, donde el pluralismo metodológico y paradigmático se ha afirmado pero produciendo una ciencia política “autorreferencial”, con importantes sesgos (como la ausencia de evaluadores externos) que conspiran contra la calidad de las producciones académicas.

“¿Dónde está la ciencia política hoy?” abre el debate sobre la fractura metodológica devenida del desarrollo de métodos propios que le permitieron a la disciplina diferenciarse de otras ciencias sociales. El autor da cuenta atinadamente del proceso de consolidación de la autonomía disciplinar mediante la aplicación de los principios del positivismo, cuya apropiación permitió el pasaje de las “ciencias políticas” a la “ciencia política”. Sin embargo, Barrientos del Monte alerta sobre la persistencia de la fractura metodológica a partir de la emergencia de otros paradigmas como el conductismo, el posconductismo o el pluralismo que obran como una “contracultura” en tal sentido.

Los debates sobre la ciencia política, enmarcados tanto en el plano estructural como en el intelectual, marcan los retos y los desafíos para desarrollar una ciencia política desarrollada desde y para la región, sin que ello implique un aislamiento académico respecto al resto del mundo. Un importante aspecto propositivo de este trabajo es plantear la necesidad que la ciencia política encare el análisis de los nuevos fenómenos políticos surgidos en las últimas décadas (terrorismo internacional, proceso de globalización, etc.) y que requieren nuevas formas de interpelación, ya que ponen en cuestión las lecturas clásicas acerca del poder hegemónico del Estado y su significado en términos jurídicos. Esto implica para la ciencia política latinoamericana, además, el desafío de salir de cierto parroquialismo pero sin caer en la copia de modelos extrarregionales.

### **A modo de conclusión**

El valor del abordaje de Barrientos del Monte radica esencialmente en sistematizar el desarrollo de la ciencia política en América Latina, proponiendo además un debate sobre el estado de la disciplina según un paradigma que resulte adecuado para su estudio en la región, es decir, propone la construcción de una ciencia política pensada desde y para América Latina de acuerdo a su propio desarrollo político, social, económico y académico, dando cuenta además de las dificultades que se plantean en este sentido por la disparidad de evolución disciplinar entre los distintos países latinoamericanos.

Los retos a enfrentar planteados por el autor radican no solamente en la acumulación de conocimientos sobre los fenómenos novedosos, sino también en la consolidación de un lenguaje politológico definido y –especialmente– en el desarrollo de una aptitud práctica, aplicativa de la disciplina que permita la constitución de una ciencia política latinoamericana polémica y problematizada y una visión más amplia sobre el rol del politólogo.

El trabajo de Barrientos del Monte es, justamente en mérito a este abordaje problemático y problematizador, un buen punto de partida para repensar la discusión y el debate sobre los dilemas y los desafíos que enfrenta la disciplina en la región. En este sentido, proporciona a los politólogos una importante herramienta de discusión sobre los persistentes dilemas de la ciencia política y sus perspectivas futuras, y a los estudiantes les ofrece una guía de referencia ineludible del estado de la disciplina en América Latina, preparándolos a su vez para el debate sobre los retos a los que habrán de enfrentarse tanto en la continuidad de la evolución de la politología como en su propio desarrollo profesional.

---

<sup>1</sup> La “indización” refiere a una estandarización internacional de la competencia a nivel académico de una publicación. Los atributos que se consideran en tal sentido son pertinencia, exhaustividad, especificidad y uniformidad.

*Reseña*

**Alfredo Pucciarelli y Ana Castellani (coords.)**

# Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal.

Primera edición, Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2014. 352 p.  
ISBN 978-987-629-396-6

**Marcos Mele**  
Universidad Nacional de Lanús

*Los años de la Alianza. La crisis del orden neoliberal* reúne un conjunto de investigaciones que indagan facetas disímiles del gobierno de la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (1999-2001), desde su formación en 1997 a partir de la coalición entre la Unión Cívica Radical (UCR) y el Frente País Solidario (FrePaSo), seguida por la victoria en las elecciones presidenciales de 1999 con la fórmula de la Rúa-Álvarez, hasta la crisis económica, social y política que, en las jornadas del 19 y 20 de diciembre, tuvo como desenlace el derrumbe del gobierno aliancista. Este libro viene a completar los estudios en torno al orden neoliberal en la Argentina iniciados bajo la coordinación de Pucciarelli en obras anteriores: *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura* (2004); *Los años de Alfonsín. ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?* (2006); y *Los años de Menem. La construcción del orden neoliberal* (2011).

Los capítulos que componen el libro se encuentran precedidos por un estudio introductorio a cargo de los coordinadores en el que se plantea la hipótesis que recorre transversalmente toda la obra: la crisis

orgánica de diciembre de 2001 supuso el colapso del modelo neoliberal hegemónico. Por ello, esta crisis es interpretada como la fase final del régimen social de acumulación iniciado con la última dictadura cívico-militar (1976-1983), que pervivió y fue reforzado durante el gobierno democrático de Raúl Alfonsín, y terminó de consolidarse en el transcurso de la presidencia de Carlos Menem. Así, la propuesta analítica que ofrece este libro es dual ya que estudia con exhaustividad aspectos parciales del gobierno de la Alianza y, simultáneamente, los aborda como parte constitutiva de un proceso más extenso y complejo.

En el estudio introductorio Pucciarelli y Castellani organizan su indagación sobre el gobierno de la Alianza en cuatro etapas que recorren la transformación de la crisis de acumulación en crisis orgánica, tal como se encuentra explicitado en el título de dicho estudio. La etapa inicial comprende desde la recesión económica de 1998 hasta la concreción del “blindaje financiero” a fines del año 2000. Los autores afirman que la profunda crisis de acumulación que signó a este período intentó ser enfrentada por el gobierno intensificando la explotación de la mano de obra, voluntad que se cristalizó en la Ley de Reforma Laboral cuyo tratamiento parlamentario marcó una aguda crisis en el elenco gubernamental a partir de la renuncia del vicepresidente Álvarez. Las reformas en el mercado laboral, en el sistema previsional y en el régimen de las obras sociales fueron producto, según Pucciarelli y Castellani, de los condicionamientos impuestos por los organismos financieros internacionales como garantía para la aprobación de los programas de salvataje económico, dando lugar a una progresiva tensión política interna ya que en la medida en que el gobierno aliancista instrumentaba dichas reformas, el costo político y social de las mismas se incrementaba sensiblemente.

La segunda etapa se inicia en el primer semestre del año 2001 y se caracterizó por la transformación de la crisis fiscal en crisis financiera. El rechazo que el plan de ajuste provocó en la opinión pública desembocó en la renuncia del Ministro de Economía José Luis Machinea, reemplazado por el entonces Ministro de Defensa Ricardo López Murphy, quien preconizó un intenso programa de reducción del gasto público legitimado en su adscripción a un ideario económico ortodoxo. Ante este escenario la activación de la protesta social y la notoria pérdida de autonomía del gobierno, enfeudado a la aplicación rígida de los programas de financiamiento externo con el fin de salvaguardar su acceso al crédito, pusieron en evidencia la erosión de la capacidad de acción estatal y manifestaron la transformación de la crisis financiera en crisis de gobernabilidad. La pronta renuncia de López Murphy ante la impopularidad de su plan económico llevó al retorno de Domingo Cavallo al frente del Ministerio de Economía. A poco de iniciada su gestión, Cavallo impulsó, con el acuerdo del FMI, el denominado “Megacanje” con el fin de implementar una fuerte operación de canje de bonos de la deuda. En el mes de julio se sancionó la Ley de Déficit Cero que acentuó el ajuste, con medidas tales como

la reducción de salarios a empleados estatales, despidos en la administración pública, y recortes de jubilaciones y pensiones.

Este paquete de medidas tendió a socavar aún más la legitimidad del elenco gobernante y del bipartidismo, comenzando a dar forma a una crisis de hegemonía (tercera etapa), que se reflejó en las elecciones legislativas de octubre en el llamado “voto bronca”, voto en blanco o impugnado que alcanzó un 21% del total de sufragios. Además, tales medidas incitaron drásticamente a la resistencia popular que irrumpió organizada bajo el denominado movimiento piquetero. La cuarta etapa de esta crisis social, económica y política comenzó hacia fines de noviembre y se prolongó hasta las renunciaciones del Ministro Cavallo y del presidente de la Rúa. Ante la intensa fuga de depósitos y la insolvencia del sistema financiero se implementó el “corralito bancario”, cuyos efectos más resistidos fueron el límite diario para las extracciones bancarias y la cancelación del otorgamiento de créditos. Las jornadas del 19 y 20 de diciembre se caracterizaron por una intensa movilización ciudadana que recusaba la legitimidad de la clase dirigente y ponía en discusión la vigencia de un régimen de acumulación social que manifestaba su obsolescencia desde sus cimientos más profundos. En este marco, los autores sostienen que la crisis de hegemonía se transformó en una crisis orgánica en la que parecieron verse erosionadas todas las formas de representación política.

Los capítulos que integran el *corpus* del libro pueden ser organizados de acuerdo a tres ejes analíticos. En primer lugar, aquellos que tratan la configuración dinámica del gobierno y la relación de conflicto y negociación entablada entre éste y los partidos de oposición. En segundo término, los que indagan la posición adoptada durante la presidencia de De la Rúa por la corporación militar y las corporaciones económicas. Por último, los que exploran la creciente disposición de la Alianza hacia la implementación de medidas económicas de carácter ortodoxo con el fin de adecuar la política económica a los programas preconizados por los organismos financieros internacionales.

Dentro del primer eje de análisis, Violeta Dikenstein y Mariana Gené ponen en evidencia los disensos y la heterogeneidad dentro de los elencos gubernamentales de la Alianza; el gobierno es pensado como una arena de lucha entre grupos y redes que promueven intereses divergentes que se tornan, en algunos casos, mutuamente excluyentes. Diego Raus, por su parte, centra su estudio en el Partido Justicialista, poniendo al descubierto un movimiento pendular respecto del oficialismo, que fluctuó desde un tibio acompañamiento de las iniciativas gubernamentales en el primer año de gestión, hasta su recomposición como el principal partido de oposición y alternativa política ante el creciente debilitamiento de la Alianza.

Una dinámica análoga de negociación y conflicto a la manifestada al interior de la Alianza puede advertirse en los vínculos establecidos entre el gobierno y algunas de las corporaciones predominantes de la Argentina. Paula Canelo aporta su investigación sobre el complejo rol de las Fuerzas Armadas durante el gobierno de la Alianza, fundamentalmente por el resguardo que intenta alcanzar la corporación militar ante el creciente avance del frente de derechos humanos por la judicialización de los crímenes de lesa humanidad perpetrados durante la última dictadura. En la misma orientación, Gastón Beltrán centra su atención en las corporaciones económicas (Sociedad Rural Argentina, Unión Industrial Argentina y la Asociación de Bancos Argentinos) e indaga los posicionamientos de las mismas frente a los planes económicos del gobierno y el surgimiento de posiciones críticas ante el agotamiento de la convertibilidad. Un enfoque estrechamente vinculado con el anterior es el de Mariana Heredia, quien analiza la influencia ejercida por los “economistas de profesión” en la dirección de las políticas económicas implementadas por el gobierno, y la gradual remoción de los economistas heterodoxos por la vertiente ortodoxa, en forma paralela a la agudización de la crisis.

En el tercer eje temático se inscribe el capítulo Alfredo Pucciarelli sobre la Ley de Déficit Cero, que es considerada como el punto de inflexión de la gestión gubernamental aliancista, ya que la misma fue promovida con el fin de adecuar los rumbos económicos del país a los programas impuestos por el FMI. Los autores conciben a esta ley como producto de la voluntad del gobierno para afrontar la crisis fiscal y financiera, pero su fracaso profundizará la crisis de legitimidad política tornando cada vez más irreversible el escenario de ingobernabilidad. Por su parte Pablo Nemiña enfoca la compleja relación entablada entre el gobierno de la Alianza y el FMI, caracterizada por el desplazamiento desde un vínculo de tipo cooperativo hacia otro crecientemente conflictivo, signado por la recusación del FMI a los programas económicos del gobierno y al no sostenimiento del financiamiento, situación que agudizó la crisis económica, social y política. Esto condujo al colapso del gobierno y a la posterior salida del modelo de convertibilidad sobre el que se cimentaba el orden neoliberal.

*Los años de la Alianza* presenta un amplio arco temático que cubre los puntos neurálgicos de este período y que, considerados en su conjunto, permiten reconstruir una de las etapas más complejas de la historia reciente de la Argentina.

Una fortaleza de este libro es la creación de una sólida base de investigación a partir de la cual pueden emerger múltiples estudios destinados a completar los aspectos del gobierno de la Alianza no contemplados en el mismo –o abordados subsidiariamente respecto a otras problemáticas– tales como la actuación de la corporación mediática durante este período; la intensa conflictividad desatada por el deterioro del tejido social que produjo la hegemonía del orden neoliberal; o el rol desempeñado por la Iglesia Católica o las principales centrales obreras durante la presidencia de Fernando de la

Rúa. La férrea subordinación del poder político al económico, la pérdida de autonomía del Estado frente a las corporaciones económicas, y la estricta aplicación de programas impuestos por los organismos financieros internacionales como medios extorsivos para la instrumentación de reformas estructurales lesivas para los intereses de los sectores populares, constituyeron los pilares de un régimen social de acumulación que eclosionó de manera violenta.

A más de trece años de la crisis de diciembre de 2001, que conmovió gravemente la vida institucional y social de la República Argentina, la misma es representada en gran parte de los discursos políticos de la actualidad como un pasado sombrío de amenazante retorno. Esto delata la profunda incidencia que la misma tiene en el tiempo presente, y *Los años de la Alianza* constituye un valioso aporte académico para su dilucidación.



## TRABAJO SOCIAL

### Ley 27.072

#### Ley Federal del Trabajo Social.

**Sancionada: Diciembre 10 de 2014**

**Promulgada: Diciembre 16 de 2014**

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

### LEY FEDERAL DEL TRABAJO SOCIAL CAPÍTULO I

#### *Disposiciones generales*

**ARTÍCULO 1º** — *Objeto.* La presente ley tiene por objeto establecer el marco general para el ejercicio profesional de trabajo social en todo el territorio nacional, sin perjuicio de la aplicación de las normas locales dictadas por las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**ARTÍCULO 2º** — *Alcance.* Las disposiciones de esta ley son de orden público y de aplicación en todo el territorio de la República Argentina.

**ARTÍCULO 3º** — *Objetivos.* Son objetivos de esta ley:

- a) Promover la jerarquización de la profesión de trabajo social por su relevancia social y su contribución a la vigencia, defensa y reivindicación de los derechos humanos, la construcción de ciudadanía y la democratización de las relaciones sociales;
- b) Establecer un marco normativo de carácter general para la profesión de trabajo social en Argentina, sin perjuicio de la aplicación de las normas locales que regulan la matrícula, fiscalización y control del ejercicio profesional;
- c) Establecer las incumbencias profesionales de los/as trabajadores/as sociales en todo el territorio nacional;
- d) Proteger el interés de los ciudadanos, generando las condiciones mínimas necesarias para la prestación de servicios profesionales con competencia, calidad e idoneidad;

e) Ampliar la obligatoriedad de la matriculación para el ejercicio profesional en instituciones nacionales, binacionales e internacionales con representación en el país;

f) Regular los derechos, obligaciones y prohibiciones en relación al ejercicio profesional de trabajo social en todo el territorio nacional.

## Capítulo II

### *Ejercicio Profesional*

**ARTÍCULO 4º** — *Ejercicio profesional.* Se considera ejercicio profesional de trabajo social la realización de tareas, actos, acciones o prácticas derivadas, relacionadas o encuadradas en una o varias de las incumbencias profesionales establecidas en esta ley, incluyendo el desempeño de cargos o funciones derivadas de nombramientos judiciales, de oficio o a propuesta de partes, entendiéndose como Trabajo Social a la profesión basada en la práctica y una disciplina académica que promueve el cambio y el desarrollo social, la cohesión social, y el fortalecimiento y la liberación de las personas. Los principios de la justicia social, los derechos humanos, la responsabilidad colectiva y el respeto a la diversidad son fundamentales para el trabajo social. Respalda por las teorías del trabajo social, las ciencias sociales, las humanidades y los conocimientos indígenas, el trabajo social involucra a las personas y estructuras para hacer frente a desafíos de la vida y aumentar el bienestar.

**ARTÍCULO 5º** — *Uso del título profesional.* Se considera uso del título profesional el empleo de sellos, leyendas, dibujos, insignias, chapas, tarjetas, avisos, carteles, publicaciones, informes, documentos o manifestaciones de cualquier tipo o especie, donde se nombre o se mencione, directa o indirectamente, la profesión de trabajo social.

**ARTÍCULO 6º** — *Denominación del título profesional.* Homológase bajo la denominación de Licenciado/a en Trabajo Social los títulos de Licenciado/a en Trabajo Social y Licenciado/a en Servicio Social, expedidos por las universidades e institutos universitarios legalmente reconocidos en el país y que integren el sistema universitario argentino. Esta norma regirá para los nuevos planes de estudios o las modificaciones de planes de estudios que se aprueben o reconozcan a partir de la vigencia de esta ley.

**ARTÍCULO 7º** — *Título habilitante profesional.* La profesión de licenciatura en trabajo social sólo podrá ser ejercida por personas físicas con título de grado habilitante expedido por universidades e institutos universitarios legalmente reconocidos en el país y que integren el sistema universitario argentino.

**ARTÍCULO 8º** — *Reconocimiento de derecho.* Los títulos que no reúnan las condiciones establecidas en el artículo 6º y hayan sido expedidos con anterioridad a la vigencia

de esta ley, mantendrán su vigencia y habilitación para el ejercicio de la profesión de trabajo social.

### Capítulo III *Incumbencias profesionales*

**ARTÍCULO 9º** — *Incumbencias profesionales.* Siempre en defensa, reivindicación y promoción del ejercicio efectivo de los derechos humanos y sociales, los/as Licenciados/as en Trabajo Social están habilitados para las siguientes actividades profesionales dentro de la especificidad profesional que les aporta el título habilitante:

1. Asesoramiento, diseño, ejecución, auditoría y evaluación de:

a) Políticas públicas vinculadas con los distintos ámbitos de ejercicio profesional, tales como hábitat, salud, desarrollo social, discapacidad, educación, trabajo, medio ambiente, justicia, niñez y adolescencia, economía social, violencias sociales, género, minorías étnicas, ancianidad y adicciones, entre otros;

b) Planes, programas y proyectos sociales;

c) Diagnósticos familiares, institucionales, comunitarios, estudios de impacto social y ambiental;

d) Proyectos institucionales y de organizaciones sociales, sean éstas gubernamentales o no gubernamentales.

2. Integración, coordinación, orientación, capacitación y/o supervisión de equipos de trabajo disciplinario, multidisciplinario e interdisciplinario, aportando elementos para la lectura e identificación de la situación abordada, incorporando los aspectos socioeconómicos, políticos, ambientales y culturales que influyen en ella, y proponiendo estrategias de intervención.

3. Elaboración de informes sociales, informes socioeconómicos, sociosanitarios y socioambientales, informes situacionales y/o periciales.

4. Intervención en contextos domiciliarios, institucionales y/o comunitarios.

5. Elaboración de pericias sociales en el ámbito de la Justicia, ya sea como peritos oficiales, de parte, mandatario y/o consultor técnico.

6. Intervención profesional en instancias o programas de mediación.
7. Intervención profesional como agentes de salud.
8. Dirección y desempeño de funciones de docencia de grado y posgrado, extensión e investigación en el ámbito de las unidades académicas de formación profesional en trabajo social y en ciencias sociales.
9. Desempeño de tareas de docencia, capacitación, investigación, supervisión e integración de equipos técnicos en diferentes niveles del sistema educativo formal y del campo educativo no formal, en áreas afines a las ciencias sociales.
10. Dirección, integración de equipos y desarrollo de líneas y proyectos de investigación en el campo social, que contribuyan a:
  - a) La producción de conocimientos en trabajo social y la profundización sobre la especificidad profesional y la teoría social;
  - b) La producción de conocimientos teórico-metodológicos para aportar a la intervención profesional en los diferentes campos de acción;
  - c) La producción de conocimiento que posibilite la identificación de factores que inciden en la generación y reproducción de las problemáticas sociales y posibles estrategias de modificación o superación.
11. Participación en asesoramiento, diseño e implementación de nuevas legislaciones de carácter social, integrando foros y consejos de promoción y protección de derechos.
12. Dirección y administración de instituciones públicas y/o privadas en diferentes niveles de funcionamiento y decisión de las políticas públicas.

#### Capítulo IV *Derechos profesionales*

**ARTÍCULO 10.** — *Derechos.* Son derechos de los/as Licenciados/as en Trabajo Social los siguientes:

- a) Ejercer la profesión a nivel individual, grupal, familiar, comunitario e institucional, en los ámbitos del desarrollo social, salud, educación, justicia, seguridad social, organizaciones sociales y otros ámbitos que tengan que ver con el pleno ejercicio de las competencias profesionales establecidas en la presente ley;

- b) Negarse a realizar actos o colaborar en la ejecución de prácticas violatorias de los derechos humanos, que contravengan disposiciones de los códigos de ética profesional o que no se vinculen con las competencias profesionales establecidas en la presente ley;
- c) Capacitarse y actualizarse en el campo disciplinario del trabajo social y de las ciencias sociales cuando ejerzan su profesión en relación de dependencia pública o privada, independientemente de la naturaleza del vínculo laboral-profesional incluyéndose aquí la obligatoriedad para la entidad empleadora, de asignar y/o autorizar hasta catorce (14) días por año destinados a la formación y actualización profesional, académica, de investigación y de sistematización de las prácticas profesionales;
- d) Percibir honorarios, aranceles y salarios acordes con los nomencladores y aranceles establecidos por los colegios o consejos profesionales o por la Federación Argentina de Asociaciones Profesionales de Servicio Social;
- e) Contar con las medidas de prevención y protección que fueren necesarias cuando el ejercicio de la profesión implique un riesgo para la integridad física de los profesionales o bien para su salud física o mental, independientemente de la naturaleza jurídica del vínculo laboral-profesional que se establezca con las instituciones públicas, privadas o mixtas en cuyo ámbito se lleve a cabo dicho ejercicio;
- f) Contar con períodos de recuperación cuando el ejercicio de la profesión se lleve a cabo en relación a problemáticas o situaciones sociales que impliquen acelerados procesos de desgaste profesional o afecten la salud física o mental de los profesionales; estos períodos de recuperación no serán mayores a catorce (14) días por año y no afectarán las condiciones del vínculo laboral-profesional en lo que hace a salario, antigüedad, adicionales, honorarios, funciones y tareas desarrolladas por los profesionales;
- g) Concurrir a las asambleas, reuniones, congresos y otros eventos que se organicen a nivel local, nacional o internacional, en representación de las organizaciones profesionales de trabajo social, con justificación de las inasistencias laborales en el ámbito público o privado en que incurran por dicho motivo y sin que ello afecte el cobro de adicionales por presentismo laboral y otros de similar naturaleza;
- h) Acordar honorarios y aranceles profesionales con obras sociales, servicios de medicina prepaga, asociaciones mutuales y otras, de manera individual o a través de los colegios o consejos profesionales o de la Federación Argentina de Asociaciones Profesionales de Servicio Social.

Capítulo V  
*Obligaciones profesionales*

**ARTÍCULO 11.** — *Obligaciones.* Son obligaciones de los/as Licenciados/as en Trabajo Social las siguientes:

- a) Matricularse en el colegio o consejo profesional de la jurisdicción donde ejerza la profesión y mantener al día el pago de la matrícula habilitante respectiva. Esta obligación rige también para quienes ejerzan la profesión de trabajo social en organismos públicos nacionales, binacionales o internacionales con representación en el país;
- b) Desempeñar la profesión con compromiso, competencia y actualización profesional, teniendo como principios rectores los derechos humanos, la justicia social, la ciudadanía y la forma de vida democrática;
- c) Ejercer la profesión de conformidad con las normas establecidas en los códigos de ética sancionados por los colegios o consejos profesionales;
- d) Prestar la colaboración que le sea requerida por las autoridades sanitarias en caso de epidemias, desastres u otras emergencias;
- e) Mantener el secreto profesional con sujeción a lo establecido por la legislación vigente en la materia.

Capítulo VI  
*Disposiciones generales*

**ARTÍCULO 12.** — *Planes de estudios.* El Ministerio de Educación de la Nación deberá promover ante los organismos que correspondan la adecuación de las currículas de todas las universidades estatales y de gestión privada conforme a la presente ley.

**ARTÍCULO 13.** — *Contratación de personas.* Los organismos, instituciones públicas nacionales y las organizaciones e instituciones regidas por el derecho privado deberán contratar personas físicas para realizar tareas propias de la actividad profesional del trabajo social, siempre que cumplan con las condiciones para el ejercicio profesional establecidas en el capítulo II de esta ley, sin perjuicio de la intervención de personas físicas que posean otros títulos profesionales habilitantes para esa función.

**ARTÍCULO 14.** — Se invita a las provincias y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a adherir a la presente ley.

**ARTÍCULO 15.** — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS DIEZ DIAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL CATORCE.

— REGISTRADA BAJO EL N° 27.072 —

JULIAN A. DOMINGUEZ. — GERARDO ZAMORA. — Lucas Chedrese. — Juan H. Estrada.



## **Pares evaluadores externos del Volumen 4**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** expresa su agradecimiento a los y las colegas que se desempeñaron como evaluadores externos de los Nos. 7 y 8 correspondientes al volumen 4:

BADÍA, Gustavo (Universidad Nacional de Moreno)  
BARBEITA, Pablo (Universidad de Buenos Aires)  
BARRÓN, Viviana (Universidad de Buenos Aires)  
BRISCIOLLI, Bárbara (Universidad de Buenos Aires)  
BURKE, María de Luján (Universidad Nacional de Rosario)  
CERRUTI, Pedro (Universidad de Buenos Aires-CONICET)  
CRISTECHE, Mauro (Universidad Nacional de La Plata)  
D'AMICO, Desirée (Universidad Católica de Córdoba)  
ESQUIVEL, Laura (Universidad Nacional de General Sarmiento-UNRISD, Ginebra)  
DE ESTRADA, María (Universidad de Buenos Aires)  
FAIR, Hernán (Universidad de Buenos Aires-CONICET)  
FASSIO, Adriana (Universidad de Buenos Aires)  
GALVEZ, Eduardo (Universidad de Buenos Aires)  
GOREN, Nora (Universidad Nacional de Florencio Varela “Arturo Jauretche”)  
HORNES, Martín (Universidad de Buenos Aires)  
ISUANI, Fernando (Universidad Nacional de General Sarmiento)  
JOCILES RUBIO, Isabel (Universidad Complutense de Madrid)  
MANCEBO, Patricia (Universidad de Buenos Aires)  
MORALES, Alicia (Universidad Nacional de Córdoba)  
MOSCOSO, Guido (Universidad de Buenos Aires)  
PÁEZ, Mónica (Universidad Nacional de San Luis)  
PAGANI, María Laura (Universidad Nacional de La Plata)  
PARIETTI, Leonardo Andrés (Universidad Nacional de San Juan)  
PAURA, Vilma (Universidad Nacional de Tres de Febrero)  
REDONDO, Patricia (Universidad Nacional de La Plata)  
RICCI, Lila (Universidad Nacional de Mar del Plata)  
RODRÍGUEZ, Florencia (FLACSO-Universidad de Buenos Aires-CONICET)  
ROMANÍ, Oriol (Universitat Rovira i Virgili, Cataluña)  
RUSSO, Daniel (Universidad Nacional de Lanús)  
SABAROTS, Horacio Roberto (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires)  
VALCÁRCEL, Lorenc (Universidad de Buenos Aires-CONICET)  
VELURTAS, Marcela (Universidad de Buenos Aires)



## **Indicaciones para la presentación de originales**

### **General**

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Los textos sometidos a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico simultáneamente, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano.

Los textos a dictamen serán presentados en formato electrónico en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

Los autores interesados en proponer sus contribuciones las podrán enviar a la Secretaría de Redacción a través del correo electrónico de la Revista *perspectivas@unla.edu.ar* en formato Word 97-2003, RTF o compatible. La tipografía utilizada deberá ser *Times New Roman* tamaño 12, interlineado de 1,5 incluso las notas y referencias.

## **Reglas básicas de estilo**

### **Artículos**

El nombre del/la/las/los autor/a/es/as sólo incluirá su afiliación institucional y dirección electrónica.

El texto estará precedido de un resumen en castellano e inglés de no más de 120 palabras y un máximo de 5 palabras clave en ambos idiomas. El nombre del artículo deberá estar traducido en idioma inglés.

Las transcripciones literales se harán entre comillas, sin sangría, salvo que excedan las cuatro (4) líneas.

Se evitará notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Las mismas deberán ubicarse al final del artículo con numeración arábiga.

Los cuadros y gráficos se ubicarán al final del trabajo indicando en el desarrollo del texto su ubicación del modo siguiente (Cuadro 1; Cuadro 2; Gráfico 1; Gráfico 2).

**Referencias bibliográficas:** En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: Sassen, Siaska (2010) **Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales.** Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: Mato, Daniel (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. **Estudios de Sociología** 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: Vilas, Carlos M. (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) **La universidad en la Argentina.** Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: Hill, General James T. (2004) **Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24.**  
<http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo de la American Psychological Association (APA) en su sexta edición (2009) se aplicarán subsidiariamente.

### **Reseñas bibliográficas**

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), no de artículos o capítulos.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: Daniel Arroyo, **Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario.** 1ª. Edición. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2009. 160 p. ISBN 978-987-601-056-6

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed....

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/index.php/perspectivas-de-politicas-publicas-presentacion>

## **Proceso de arbitraje por pares**

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

## **Derechos de autor y política de responsabilidad**

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.



## **Puntos de Venta de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas**

### **Venta en librerías**

*Librería de la UNLa*

Edificio José Hernández  
29 de Septiembre 3901  
Remedios de Escalada

*Fedro Libros*

Carlos Calvo 578  
Ciudad de Buenos Aires

*Librería Vivaldi*

Santiago del Estero 998  
Ciudad de Buenos Aires

*Páginas Libres*

Santiago del Estero 1112  
Ciudad de Buenos Aires

*Librería de Las Madres*

H. Yrigoyen 1584  
Ciudad de Buenos Aires

*La Crujía Libros*

Tucuman 1999  
Ciudad de Buenos Aires

*Prometeo Libros*

Corrientes 1916  
Ciudad de Buenos Aires





