

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

Vol. 5 No. 10, julio-diciembre 2016

**Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina**



Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas

Año 5 No. 10
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 5.276.194

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada
“Nivel 1” por el
CAICYT

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 Cruz Barbosa*

Traducción *Claudia Bértolo*

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*
Director *Claudio Loiseau*

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

Revista catalogada
“Nivel 1” por el
CAICYT

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 Quebec, Canadá
Carlos DE LA TORRE,
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
(FLACSO), 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
(FLACSO), 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 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)

Año 5 No. 10
Enero-junio 2016

Presentación *pág. 10-11*

Artículos

Adriana Clemente *pág. 13-27*

La pobreza persistente como un fenómeno situado.

Notas para su abordaje

Persistent Poverty as a located phenomenon. An approach to its reversal

Orietta Favaro *pág. 29-59*

Partidos y democracia en Argentina. El caso de un partido provincial con éxito: el Movimiento Popular Neuquino.

Political Parties and Democracy in Argentina. A successful provincial case: Movimiento Popular Neuquino

Magdalena Chiara *pág. 61-85*

Las relaciones intergubernamentales como problema y el territorio como argumento: políticas de salud en Argentina (2008/2014).

Intergovernmental relations as a problem and territory as an argument: Health policies in Argentina (2008/2014)

Hernán Pablo Toppi *pág. 87-120*

Políticas públicas y derechos políticos: Del voto femenino a las cuotas de género como respuestas a los problemas de representación política de las mujeres en la Argentina.

Public Policies and Political Rights: From Women's Suffrage to Gender Quotas as Answers to Problems of Political Representation of Women in Argentina

Verónica Pérez *pág. 121-141*

El dilema de los híbridos sociales como alternativa de producción. El caso del transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (2003- 2015).

The dilemma of the hybrid as a social production alternative. The case of passenger's railway transport in the Greater Buenos Aires Metropolitan Area (2003 2015)

Gastón W. Cirio *pág. 143-164*

Aportes para la revisión y análisis crítico de experiencias de planificación territorial municipal: Colón (Pcia. de Buenos Aires).

Contributions for a Revision and Critical Analysis on Local Territorial Planning: The case of Colón (Buenos Aires Province).

Juan Pablo Tagliafico, Pablo J. Schambler y

Adriana M. García *pág. 165-190*

La transformación de las funciones de la asociatividad en una cooperativa de cartoneros: de la representación al trabajo productivo,.

The transformation of the functions of a cooperative association of "cartoneros": from the representation to the productive work

Reseñas

Gabriel Vommaro y Sergio Morresi (compiladores)

Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina.

Primera edición. Los Polvorines: Ediciones UNGS, 2015. 296 págs. ISBN 978-987-630-216-6

Reseña de Pamela Sosa *pág. 191-195*

Torcuato Di Tella

Coaliciones Políticas. La Argentina en perspectiva. Primera Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Ateneo. 2015. 348 páginas. ISBN 987-950-02-0874-1

Reseña de Maximiliano Rey *pág. 197-203*

Revista

Perspectivas de Políticas Públicas

La presente entrega de la Revista ilustra, una vez más, la amplia variedad temática y de enfoques comprendida en el área de las políticas públicas y el análisis del Estado. Su contenido conjuga debates teórico-metodológicos (Clemente), análisis de procesos político-organizativos del Estado (Favaro, Chiara, Toppi), diseño e implementación de políticas públicas (Pérez, Cirio), y estrategias de actores sociales con esa finalidad de (Tagliafico y otros). Un elemento común importante de todos estos trabajos es la vinculación de los aspectos específicos de sus objetos de estudio con los escenarios y condicionantes más amplios en los que se desenvuelven y a los que, recíprocamente, contribuyen a diseñar y dinamizar. Enfoques de este tipo ponen de relieve que la especificidad del objeto de estudio resulta siempre tributaria, de manera importante aunque no siempre directa o inmediata, de la universalidad –política, institucional, cultural– de la que es parte integral y en cuya constitución participa.

La publicación del número 10 de la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** coincide con la institucionalización de un profundo cambio de perspectivas gubernamentales sobre el Estado y las políticas públicas, según se desprende de las primeras acciones de gobierno, de la redefinición de sus funciones y estructuras orgánicas y de los consiguientes marcos normativos. Además de sus efectos en la sociedad, en el propio Estado y sus vinculaciones regionales e internacionales, y en las respuestas y propuestas de sus principales actores, un viraje de tal magnitud –que no se circunscribe a nuestro país– habrá de dinamizar la agenda académica sobre estos asuntos, estimulando incluso a buscar respuestas a interrogantes que muchas veces resultaron soslayados. Por de pronto, la potenciación de determinados objetivos e intereses particulares y su presentación como objetivos e intereses universales de la Nación –una de las dimensiones legitimadoras del Estado, Hegel *dixit*– en detrimento de otros habrá de generar abundante material para la reflexión y la investigación, al que las páginas de la Revista dará la bienvenida. No es ocioso recordar que el número 1 de la Revista se inició con un texto dedicado a cuestiones de este tipo.

Con el No. 10 culminan los cinco primeros años de vida de la Revista. Ello se tradujo en la publicación de 74 artículos y 16 reseñas por docentes investigadores de

Argentina y otros países de América Latina y el Caribe. Involucró también la previa elaboración de casi tres centenares de referatos externos, que implicaron la lectura de casi 400 originales; una vez más agradecemos a los y las colegas de Argentina, América Latina y el Caribe, y Europa, su disposición a asumir esa delicada y a menudo fatigosa función.

El Director

La pobreza persistente como un fenómeno situado. Notas para su abordaje

Persistent Poverty as a located phenomenon. An approach to its reversal

Adriana Clemente
Docente e investigadora de la Facultad
de Ciencias Sociales, UBA
aclemente@arnet.com.ar

Resumen

Este artículo aborda el tema de la pobreza urbana en su expresión territorial. Su objetivo es brindar elementos conceptuales para la revisión de enfoques y estrategias de abordaje de la pobreza persistente y de su reversión por medio de políticas sociales de carácter universal. Para esto el trabajo toma aspectos de orden conceptual que revisan el abordaje y convenciones sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención. En este sentido se aporta una suerte de caracterización de los enfoques dominantes y principales debates sobre la orientación de los programas sociales en las dos últimas décadas. En un segundo momento el texto desarrolla orientaciones sobre el enfoque situacional del abordaje de la pobreza urbana, identificando atributos de las políticas para actuar en los territorios complejos como son las villas y asentamientos más pobres. Finalmente se hace un avance sobre la problemática de accesibilidad, como un eslabón clave en el proceso de implementación de las políticas sociales que se proponen llegar a los hogares que padecen pobreza persistente y que tienen como particularidad una alta dependencia del Estado para atender sus necesidades más básicas.

Palabras clave: pobreza persistente - territorios urbanos - política social - integralidad - accesibilidad.

Fecha de recepción:
24.10.15

Fecha de aceptación:
13.2.16

Abstract

This article approaches urban poverty in its territorial expression, aiming at the provision of conceptual elements for acritical revision of current conceptual perspectives and strategies in order to reverse persistent poverty through universal social policies. In the first section we review the main conceptual categorizations which characterized the policy debates during last two decades. In the second one the central features of the situational approach to urban poverty are presented, focusing on the main attributes of policies implemented in complex territories such as “villas” and poor settlements. Finally, we explore questions of accessibility as a key issue to the implementation of social policies, including access to households in persistent poverty and a strong dependency from state agencies in order to fulfill their basic needs.

Key-words: *persistent poverty - urban territories - social policy - integrality - accessibility*

Introducción¹

Este artículo aborda el tema de la pobreza urbana en su expresión territorial. De manera específica nos interesa profundizar sobre un tipo particular de pobreza que experimentan algunos hogares y definimos como *persistente* por tratarse de una condición de privación generalizada y extendida en el tiempo, donde –a partir de la privación económica– se combinan críticamente indicadores deficitarios tanto del hogar como de su entorno. Su particularidad es que las privaciones más urgentes tienden a mantenerse en el tiempo y comprometen a más de una generación de un mismo grupo familiar, aun a pesar de cambios favorables en su contexto económico, lo que significa un desafío para las políticas sociales (Clemente 2014).

Desde el punto de vista estadístico la pobreza persistente queda comprendida dentro del universo de la indigencia, donde el principal indicador es el bajo ingreso y no las múltiples derivaciones asociadas al mismo. La salida de la pobreza masiva que vino experimentando la sociedad argentina en la última década impone la evaluación de cómo ha impactado la reducción de la pobreza en los enclaves territoriales urbanos (villas y asentamientos) donde las instituciones tradicionales de la política social no logran el impacto esperado con las familias más pobres. Estas políticas vienen operando en es-

cala y para un sujeto genérico que demanda alguna solución de modo sectorial (salud, educación, cuidado infantil, etc.). La universalidad requiere de acciones que complementen su poderosa acción, especialmente cuando se trata de soluciones que requieren intervenciones altamente profesionalizadas y con ingenierías específicas. Es el caso de los programas de terminalidad educativa, rehabilitación de adicciones, empleabilidad de personas con baja nivel educativo, programas que actúan con algún grado de especialización en torno a uno o más problemas específicos de la pobreza cuya solución puede marcar el cambio de esa condición.²

Al respecto postulamos que a pesar de la drástica reducción de la demanda masiva y urgente (alimentos y abrigo) las instituciones de la política social, particularmente las asistenciales continuaron actuando bajo la lógica de la prestación por demanda espontánea, propia del peor momento de la crisis de fin de siglo y no avanzaron suficientemente sobre los daños derivados de esa crisis. De ahí la importancia de problematizar sobre el modo de actuar con la población afectada por las crisis de inicio de siglo. De acuerdo a las estadísticas la población más afectada es la de jóvenes adultos varones y mujeres con bajo nivel educativo y calificación laboral, jefas y jefes de hogar atravesados por problemas de salud y déficit habitacional, familias numerosas cuyas redes de solidaridad también están dañadas.

Este trabajo se estructura en tres partes principales, una de orden conceptual que revisa el abordaje y convenciones sobre la pobreza como categoría de análisis e intervención, una segunda parte propone una suerte de clasificación sobre las improntas que toman las políticas en su enfoque y finalmente, se hace un avance sobre la perspectiva situacional de las políticas de asistencia directa y de su accesibilidad para los sectores más pobres.

La pobreza como objeto de análisis e intervención

En este artículo proponemos hablar de la *pobreza como un fenómeno situado*, esto es que lo que se defina como una condición de pobreza, al momento de pensar su abordaje supone, además de un marco conceptual y de la identificación de las causas de orden *estructural* que la explican, reconocer causas y atributos de orden *micro social* que se materializan en territorios concretos y terminan de amalgamar el modo en que se expresa el problema de la pobreza y su reproducción.

En tal sentido, el carácter *situacional* que adquiere la pobreza urbana en territorios concretos y aparentemente homogéneos (villas, asentamientos, complejos habitacionales, etc.) explica por qué una misma estrategia de la política social puede obtener resultados muy diferentes según su contexto final de aplicación.

Una *perspectiva situacional* del abordaje de la pobreza debe considerar los aspectos históricos y culturales como parte de la definición del problema y de su potencial abordaje;

de ese modo evitamos la tentación de hacer comparaciones reduccionistas entre sociedades con tradiciones muy diferentes, especialmente en lo que refiere a la historia de las conquistas sociales y el rol del Estado en la cuestión social.

La pobreza como categoría de análisis, tiene las debilidades propias de ser un concepto que remite a un fenómeno dinámico, sujeto a permanentes cambios por efecto de otros factores asociados (cambios políticos, económicos, catástrofes, etc.). Los diferentes puntos de partida y el modo particular en que cada sociedad define “qué es ser pobre” es motivo de permanente revisión en un juego de expectativas donde la historia de reivindicaciones de una sociedad y los acuerdos *universalizantes* se ponen en tensión.³

Es en torno al carácter *cambiante y polisémico* del concepto que se hacen observaciones críticas sobre el sustento teórico que tiene la pobreza como categoría analítica. Gonzalez (1999) se refiere al concepto de pobreza como un concepto “*altamente proliferante*” en alusión a que no pertenece a ningún cuerpo teórico en particular y tiene a su alcance la capacidad de ingresar problemáticamente a los más diversos ordenamientos conceptuales.

Por su parte Scribano (2000) habla del *mundo de la pobreza* y de la representación que ese mundo genera, a nivel de su percepción, y que lo vincula con otros fenómenos como violencia y conflicto social. En consecuencia la intervención sobre la pobreza no escapa a lo que Scribano llama “proceso de eufemización etiquetante” en alusión al proceso institucional que va desde la simple identificación del actor o la familia pobre y termina con su estigmatización.

Scribano cita las metáforas a las que se recurre en los estudios sobre el tema y establece lo que llama tres grandes grupos de “mediaciones metafóricas”. En primer lugar las que recurren a la imagen bélica (combatir, luchar, eliminar). En segundo lugar, las analogías médicas, tales como extirpar o mitigar y en tercer lugar, las geológicas /naturales que utilizan nociones como zonas, bolsones, estratos, desplazamientos. El autor concluye en que el conjunto de metáforas (en cualquiera de sus tres variantes) remite a conflicto, enfermedad y fenómeno natural. En esta línea de interpretación, podemos agregar que hoy se impone la noción de “desventaja/oportunidad”, para referir la posición del sujeto pobre en la sociedad y se le atribuye la posibilidad de desenvolverse (en mayor o medida) en torno a las denominadas “estructuras de oportunidades”.⁴

En cuanto al conocimiento científico que se produce en torno al fenómeno de la pobreza es posible afirmar que la investigación social participa activamente de la construcción de la pobreza como un campo polisémico, donde aún se libran debates sobre la virtud de un método u otro de medición, observándose como una falencia la falta de mediaciones entre el abordaje estadístico y el micro social.

Como antecedente de estas mediaciones, en la Argentina contemporánea se pueden señalar algunos estudios emblemáticos como *El País de los Excluidos* (CIPPA 1991); financiado por la Interamerican Foundation (IAF), tomó testimonios (por la vía de grupos focales) en barrios pobres de diferentes zonas del conurbano bonaerense, en torno a cuatro áreas temáticas: hábitat y participación, salud, empleo y educación. El informe fue confeccionado por un grupo de especialistas en temas económicos y sociales, algunos de los cuales ya habían participado en el emblemático estudio *La pobreza en Argentina*.⁵ Se trató de trabajos que en plena recuperación democrática también apelaban a la necesidad de que el Estado recuperara su iniciativa en materia social.

El aporte de Minujin (1992) en *Cuesta Abajo* ocupa un lugar central en la bibliografía sobre el tema. Se trata del primer texto que abordó el empobrecimiento de la clase media y acuñó la noción de “nuevos pobres”. Este texto, compuesto por un conjunto de capítulos a cargo de diferentes especialistas, puso en crisis la conceptualización clásica del pobre y la pobreza como un fenómeno inherente a la marginalidad.

En lo referido al abordaje conceptual de la pobreza en la región, Leguizamón (2008) indaga sobre los antecedentes empíricos y conceptuales de los procesos socio-históricos y estructurales de más larga data que llevan a la producción de la *pobreza masiva*.⁶ La autora diferencia *producción y reproducción* de la pobreza, atribuyendo a la producción el estudio de las causas y a la reproducción el de los *factores contingentes o coyunturales* que la mantienen y/o incrementan. Para Leguizamón la reproducción tiene que ver más con los aspectos coyunturales vinculados a la dinámica económica de la acumulación de la riqueza (precarización del mercado de trabajo, devaluaciones, etc.). Esta caracterización deja intencionalmente fuera la perspectiva subjetivista que explica la pobreza más por efecto de las trayectorias particulares que por problemas estructurales.

De la revisión de los trabajos académicos también se puede estimar que los más significativos que tienen a la pobreza como objeto de estudio, son mayoritariamente descriptivos, tanto cuantitativos como principalmente cualitativos, que abordan el fenómeno para explicar “otro” problema asociado en materia de vivienda, salud y/o trabajo, donde la *pobreza* es tomada como el contexto del problema y no como un fenómeno producido que lo constituye en un objeto de estudio en sí mismo.

Sobre las justificaciones y la intervención en torno a la pobreza

La debilidad conceptual que subyace a la definición de pobreza, se traslada al campo de la intervención social y explica cuestiones como las “recetas” que buscan respuestas universales a los problemas sociales la mayoría de las veces, sin considerar las determinantes sociales, políticos e históricos de esos problemas.⁷ Postulamos que la problematización de la pobreza como cuestión de Estado depende de la intencionalidad de producir al-

guna transformación real del problema que explica la persistencia de la pobreza. En tal sentido, las instituciones de la política expresan a través de su especificidad (funciones, competencias, presupuesto) la particular atención que se le otorga a la pobreza como un problema de la sociedad o como un problema de los “pobres”.⁸

A modo de ensayo y tomando en cuenta la evidencia que arroja el análisis de los programas sociales y su justificación en la historia reciente, es posible ordenar el universo en torno a tres concepciones dominantes y en muchos casos con límites difusos entre sí: a. pobreza como externalidad del modelo de mercado, b. pobreza como amenaza de la convivencia social, c. pobreza como vulneración de derechos. Esta suerte de clasificación de cómo las instituciones de la política social interpretan y en consecuencia organizan sus prestaciones, propone dar cuenta de tendencias ya que la convivencia de paradigmas es común y se explica por la naturaleza pragmática de las políticas sociales. Es así que en el esquema también aparece contextualizada la gerencia social, tema que nos ocupa en este trabajo. Los ejes identificados explican la pobreza como: externalidad del modelo, como amenaza y pobreza como vulneración de derechos (Clemente 2014):

a. La pobreza como *externalidad* del modelo ha sido el enfoque dominante durante las reformas neoliberales y se sustenta en una lógica conservadora, donde la pobreza es una *externalidad* del modelo de mercado y las correcciones apuntan a regular los desfases. Desde el punto de vista institucional este planteo también alimenta la hipótesis de que la *acción del Estado* es ineficiente y que la pobreza se explica, más que por cuestiones económicas, por una “mala coordinación” y aplicación del gasto por parte del Estado. La perspectiva de la pobreza como una *externalidad de la economía* sostiene a la *gerencia social* como modelo de intervención correctivo y eficiente. Se trasladan al Estado los mismos parámetros de eficiencia que se le pide a la empresa.

Desde el punto de vista práctico el modelo se apoya en un planteo de co-responsabilidad entre el que provee el recurso (estado, ONG, iglesia, etc.) y el beneficiario. Desde esta perspectiva se otorga cierta condición de *inevitabilidad* de la pobreza que se presenta como un “ciclo fatídico de auto-reproducción”. Así la *salida* por efecto de alguna *oportunidad* de uno o más miembros es la clave para la superación del problema, negando así el carácter colectivo y redistributivo que tienen los modelos que en la historia, han demostrado resultados en la reducción de las desigualdades sociales. El abordaje territorial ha sido un *modus operandi* de este enfoque, no tanto para actuar en las causas sino en los efectos del problema y su contención.

b. La pobreza como *amenaza* es el enfoque clásico que inspiró la Ley de Pobres (1887) en plena revolución industrial y que, aunque actualizado, mantiene vigencia. Desde esta perspectiva la pobreza es una “posición” que se ocupa por que otorga algún beneficio. En este caso domina la idea de “auto reproducción” por responsabilidad de los indivi-

duos que la padecen. De este modo se justifican acciones del Estado de aislamiento y penalización (encierro, institucionalización, judicialización) y segmentación de la oferta (calidad y cobertura) de servicios sociales (educación, salud, cuidados infantiles, etc.). Esta perspectiva se traduce en programas donde el componente *normativo*, bajo diferentes formatos, es el que tiene mayor peso en el diseño. En varios aspectos esta orientación se articula, ideológicamente, con el enfoque gerencial, solo que opera más fuertemente sobre los aspectos de *control y disciplinamiento* que se pueden ejercer desde el sistema institucional de aplicación de la política social. El modelo “tutelar” es el que mejor representa esta lógica que asocia la pobreza a la violencia, la enfermedad y el delito.

c. La pobreza como *vulneración de derechos*, supone ubicar al Estado como garante del bienestar colectivo. Es así que se involucra a la política y a la sociedad en la construcción de la respuesta que por concepto va a representar alguna disputa de poder por la distribución secundaria de la riqueza.⁹

Como es de suponer, estas tres lógicas no se presentan de modo puro y pueden convivir dentro de un mismo sistema y sin resolver sus tensiones. Sin embargo, el enfoque de los derechos sociales, por su naturaleza incremental es el que presenta mayores resistencias en muchos sectores de la sociedad, aún en sectores medios que adoptan posiciones conservadoras frente a los procesos de ampliación de derechos de los que ellos mismos resultan beneficiados. De cualquier modo es posible acordar que la perspectiva *gerencial* resulta dominante por sobre la de derechos sociales y que incluso se presenta correctiva para asegurar el enfoque de derechos en tanto búsqueda de equidad y eficiencia como garantía del cumplimiento de esos derechos.

Sobre la construcción de lo situacional en el abordaje de la pobreza

Como ocurre en otros órdenes de la sociedad, los discursos dominantes tienen consecuencias prácticas respecto del fenómeno sobre el que predicán. De ahí la importancia de identificar a los actores que participan de la construcción del discurso público sobre la pobreza (causas y derivaciones), especialmente si sus especificaciones habilitan y/o impulsan nuevas intervenciones, tales como: subsidios, cambios de legislación, reducción o aumento del gasto social, etc.

Según lo que se ha podido avanzar en el conocimiento y conceptualización de la pobreza y su persistencia en el contexto urbano, el factor territorial es una parte determinante del problema y su expresión. Aludimos por factor territorial a la configuración que adquiere “lo comunitario” ya no sólo como lugar de encuentro identitario y fuente del lazo social, sino también como ámbito de disputa y confrontación de intereses y reproducción de nuevas desigualdades. Es en este sentido que la perspectiva redistributiva de la política social, en el momento de intervenir, debe ser situacional,

atendiendo al carácter político y los elementos de reproducción que se presentan en los territorios, especialmente donde hay enclaves de pobreza y marginación social, ya que es ahí donde la falta del poder regulatorio que puede ejercer el Estado deja a la población más vulnerable aún más expuesta a las fuerzas especulativas que pueden estar interviniendo.

La importancia de “situar” problemáticas refiere a la necesidad de encontrar una interacción entre las políticas de tipo universal, los subsidios monetarios y otras estrategias de la política social que se instrumentan con un enfoque de derechos sociales. Se trata de recursos que buscan impactar y producir transformaciones en las condiciones de vida de un conjunto de familias, cuya situación de pobreza extrema las pone en una situación de mayor vulnerabilidad que otros habitantes del mismo barrio. De ahí que hablamos de *intervenciones situadas*. Se busca superar discusiones estériles que ponen en oposición el enfoque universal con el focalizado, como si fueran antagónicos, cuando en la práctica y según el problema que se aborda, pueden actuar de modo complementario.

El conjunto de dimensiones a considerar para abordar la pobreza como una problemática situada supone la combinación de diferentes aspectos de la realidad que se espera transformar, donde la dimensión individual se expresa en la situación de los miembros del hogar (según parámetros estadísticos), mientras que la dimensión colectiva se materializa en el entorno de estos hogares y su acceso a bienes, servicios, fuentes de trabajo, etc. Es la dimensión colectiva y territorial la que a nuestro criterio termina de “situar” el tratamiento del problema de las familias más pobres, pues en ese entorno hay claves que operan en la persistencia o no de esa condición.¹⁰

Por el carácter multidimensional del problema y según las conclusiones del estudio sobre *pobreza persistente* que da fundamento a este artículo, en el plano de la intervención es posible establecer que las líneas programáticas que tengan por objeto los hogares cuyos miembros sufren condiciones de pobreza y/o indigencia deberían prever insumos en torno a por lo menos tres dimensiones implicadas en el desenvolvimiento diario de los miembros del hogar y su reproducción: las condiciones *ambientales* del hogar y su entorno (hábitat familiar y comunitario), la dinámica de los *vínculos* intrafamiliares y extra muros y los resultados de las *prácticas de aprovisionamiento*, que comprenden a un conjunto de desempeños que realizan los grupos convivientes para sustituir los ingresos que no posibilita el mercado de trabajo (formal e informal) dejando a la economía familiar sujeta a un proceso de creciente des-mercantilización y en franca dependencia de la política de subsidios y de ayuda social que instrumentan las redes territoriales de asistencia. Estas dimensiones cobran diferente peso y significado según la situación de la familia, la ecuación es que el peso del entorno crece en la medida que disminuyen los ingresos provenientes del mercado.¹¹

La perspectiva situacional de la planificación (Matus, 1975) llevada al campo de la intervención social, pondera el carácter político que adquiere la planificación del desarrollo a partir de cómo interactúan los actores implicados en esos procesos que son: los técnicos, los políticos, la burocracia y los grupos sociales organizados. Sus interacciones no pueden analizarse por fuera del contexto en el que se producen la relación de cooperación y oposición según corresponda a sus intereses.¹²

A los fines de avanzar en una perspectiva *situacional del abordaje* de la pobreza, postulamos que la pobreza como objeto de intervención es una condición donde los aspectos mensurables (estructura del grupo, situación de la vivienda, ingresos, nivel educativo, etc.) deben ampliarse con los aspectos vinculares de mayor intangibilidad (lazos afectivos, prácticas de cuidado, participación social, etc.). Resultando el territorio el ámbito donde se desarrolla el ciclo de vida de la familia y en consecuencia, el lugar de posibilidad para que las dimensiones materiales y vinculares, se combinen y potencien los resultados de la batería de políticas que tienen a las familias como foco de su acción.

De ahí la importancia de que las intervenciones destinadas a las familias en situación de pobreza estructural e indigencia comprendan que sus resultados están sujetos a otros factores de contexto y en la medida que no se actúe sobre esos otros factores, ellos adquieren rango de factores determinantes. Al respecto podemos señalar la turgurización, el hacinamiento en el hogar, la ruptura de vínculos de confianza parentales y de vecindad; la baja calidad de las prestaciones sociales que llegan a estas familias actúan como factores asociados para reducir el impacto de las políticas (particularmente las de transferencia monetaria) que tienen como meta reducir la pobreza y las desigualdades.

Se trata de familias con alta dependencia de su entorno y de las políticas de ayuda social. La existencia o no de redes de contención en su entorno también definen la situación de estas familias. Las redes pueden actuar en clave de cooperación y ayuda mutua, como así también en clave de abuso o nuevos daños. Las redes de cooperación son las que favorecen que la familia en situación de extrema pobreza se pueda beneficiar con el apoyo y la mediación de redes de ayuda y *cuidado*. De manera contraria *las relaciones de abuso* refieren a redes que se organizan en torno a prácticas de riesgo, particularmente delictivas y/o abusivas y violentas tanto de pares como de las fuerzas de seguridad (maltrato, desalojos compulsivos, extorsiones, etc.). En definitiva la evidencia demuestra que a mayor pobreza, mayor es la posibilidad de sufrir diferentes tipos de violencias –domésticas, comunitarias y represivas– (Elizalde y Miglioni 2013). De ahí la necesaria comprensión diagnóstica del hábitat (características físicas, conflictividad social, etc.) en la composición situacional de los enclaves de pobreza persistente.

Se trata de reconocer las *situaciones* en su contexto y así evitar generalizaciones bajo la suposición de los recursos de la política social, cuando están concebidos bajo el pa-

radigma universal, llegan a todos los hogares del mismo modo. La noción de *abordaje situacional* es un enfoque *orientado a* consignar que el diseño de las políticas que esperan transformar situaciones de pobreza persistente y/o prevenirla deberá atender las particularidades del contexto. Según la experiencia acumulada con los programas de transferencia de ingresos, hay que relativizar el impacto de las intervenciones que pretenden tener resultados totalizadores a partir de una única estrategia. Es justamente en la heterogeneidad que se sustenta la necesidad de enfoques que actúen en las desigualdades y brechas que también se reproducen muy fuertemente a nivel micro social.¹³

Las instituciones de la política social se expresan a través de su especificidad (funciones, competencias, presupuesto, etc.). Así las formas para acceder a las prestaciones sociales y la calidad de las soluciones son, entre otros aspectos, indicios de cómo se define el problema. De ahí la importancia de los atributos que se prevén en los programas destinados a llegar a los enclaves territoriales (villas, asentamientos, complejos habitacionales tugurizados, etc.) sin reproducir las desigualdades; también se expresan en los asentamientos cuya población comparte en apariencia las mismas condiciones de vulnerabilidad. Así aspectos diferenciados de accesibilidad a los bienes y servicios públicos, la calidad de la oferta (segmentada o no) que llega desde el Estado a esta población, y la presencia o no de redes que vinculen a las comunidades y las familias con el Estado son algunas de las claves que hacen a la composición final de las estrategias que deben considerar el peso del territorio y las disputas por su control, que actúan de modo negativo en la revinculación de las familias más pobres con el Estado.¹⁴

La accesibilidad es un capítulo destacado tanto para el diseño de las soluciones, como principalmente para el proceso de implementación de las políticas destinadas a los sectores más pobres, que también son los que tienen más dependencia de los servicios y recursos que brinda el estado. Por tal motivo la accesibilidad se convierte en un tema central para estudiar y evaluar los resultados de las políticas sociales.

La noción de accesibilidad como vínculo que se construye entre los sujetos y los servicios responsables de materializar las políticas sociales (Stolkiner 2000, Carballeda 2012, Elizalde y Maglioni 2013) supone por concepto encuentros y desencuentros entre las prestaciones y sus ingenierías con relación a los destinatarios y sus expectativas. El análisis que se viene haciendo de la problemática supone la necesidad de captar tanto los *procesos* como los *escenarios* donde se dan esos procesos. El proceso indica algún tipo de secuencia, un trayecto que se produce en la interacción entre los sujetos que experimentan las necesidades y las instituciones que prestan servicios en consonancia con las mismas. El escenario refiere a las condiciones (físicas, económicas, normativas) en las que se produce la interacción y se determinan las condiciones en que se dan la relación entre sujeto, la institución y sus servicios. Entonces, el análisis de la accesibilidad de las políticas, particularmente de los programas de asistencia directa, requiere tanto un

enfoque diacrónico referido al proceso y su evolución temporal, como sincrónico para captar el modo en que el escenario condiciona ese proceso.

El estudio sincrónico de la *accesibilidad* es el más complejo, pues comprende el conocimiento de la convergencia de prácticas que desarrollan los diferentes actores que forman parte del proceso que va desde el diseño de la política a su concreción, cuando las prestaciones (directas e indirectas) se materializan (Clemente 2014). Los responsables del diseño anticipan una solución a necesidades identificadas; a su vez las personas portan expectativas que no siempre se corresponden con esa solución. Al mismo tiempo están los *mediadores*, cuya acción puede ampliar o estrechar la brecha (potencial) entre solución y expectativa. El mediador actúa desde dos marcos institucionales de complementación posible. Por un lado están los actores sociales (organizaciones, movimientos sociales, ONGs, partidos políticos, etc.) y los efectores institucionales. Estos últimos comprenden un amplio espectro de perfiles que van desde el portero de un colegio, hasta un médico o un trabajador social. Son efectores de la política social que en el ejercicio de su función institucional terminan de direccionar el resultado final de una política social –de ahí su importancia–.

En tal sentido, según lo expresado desde lo que llamamos enfoque de intervención situacional sostenemos que el contexto social y económico de los hogares más pobres y el desempeño de las instituciones que los asisten se combinan con resultados no siempre comparables. Esta dificultad para llegar con los mismos estándares a los grupos más pobres, explicaría por qué la *universalidad* como enfoque de la política social, especialmente la de asistencia directa, alcanza resultados diferentes, aun bajo condiciones (sociales, económicas e institucionales) en apariencia equivalentes.

Nota final

Además de revisar los vaivenes que ha tenido el tratamiento contemporáneo de la pobreza como categoría de análisis, este artículo propone repensar las implicancias metodológicas que tienen sus definiciones a la hora de intervenir, especialmente en medios urbanos turgurizados y con la población más pobre. En general, se espera que las transferencias monetarias tengan un impacto significativo y rápido a la hora de revertir las desigualdades, pero esta expectativa no se condice con la lenta y heterogénea reacción que pueden desplegar las familias pobres, especialmente las afectadas por condiciones de pobreza persistente. Este trabajo es un aporte preliminar para pensar el modo en que los enfoques dominantes respecto de la pobreza (generalmente monetaristas) que tienden a homogenizar el fenómeno y su tratamiento. La propuesta de *abordaje situado* que esbozamos en este artículo recupera lo mejor de la tradición de trabajo social comunitario antes de que las reformas neoliberales capitalizaran las estrategias de “proximidad” y se ponderara (de modo encubierto) a la focalización como método de contención en

tanto se producían las reformas y el vaciamiento del Estado. Sin embargo reconocemos que superada la pobreza masiva, se presentan situaciones donde algunos hogares quedan atrapados y con el único auxilio del Estado como alternativa para revertir su situación. De ahí la importancia de evaluar cómo llega el Estado y sus recursos a estas familias y los enclaves donde ellas habitan.

¹ Este artículo reproduce algunos de los principales resultados de la investigación “Familiarización del enfoque de bienestar, últimas redes y reconfiguración de la pobreza y la indigencia en medios urbanos. UBACyT/ PIUBAMAS 04 (2010-2013), así como avances del Proyecto Reconfiguración de los regímenes de bienestar pos-neoliberal y de la pobreza persistente en América Latina (UBACyT/ PIUBAMAS 04 (2013-2016). Ambos proyectos co dirigidos por la autora de este artículo.

² En la segunda presidencia de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015) se debe destacar el caso del Programa de terminalidad educativa FINES ejecutado por el Ministerio de Educación de la Nación y el Programa Ellas Hacen destinado a mejorar la empleabilidad de las mujeres que ejecuta el Ministerio de Desarrollo de la Nación, así como las primeras experiencias de abordaje interministerial que impulsó el Consejo Nacional de Políticas Sociales (Programa Ahí). Al momento de elaborarse este artículo se está produciendo el cambio de gobierno y se desconoce la continuidad o no de estas políticas.

³ Es el caso de las Metas del Milenio. Metas que para Argentina y Uruguay, por ejemplo, no agregan demasiado desafío por su nivel de desarrollo, mientras que para otros países de América Latina, con menor desarrollo, sí lo representan.

⁴ Las estructuras de oportunidades se definen como probabilidades de acceso a bienes, a servicios o al desempeño de actividades. Este enfoque afirma que los recursos que controlan los hogares no se pueden valorar con independencia de las oportunidades a las que tienen acceso. Esas oportunidades son el resultado de un entramado entre la acción del mercado y la del Estado.

⁵ En 1984, la nueva dirección del INDEC asumió como compromiso la tarea de dar cuenta de manera estadística de la situación social que se “heredaba” de la dictadura. Con el apoyo técnico de la CEPAL, Oscar Altimir dirigió junto a A. Minujin y Horacio Somigliana el trabajo de procesamiento y análisis de los datos del Censo de 1980 de acuerdo a la metodología utilizada en Altimir (1979).

⁶ La autora refiere a que el concepto de pobreza masiva reemplaza al de pauperismo que cayó en desuso.

⁷ Por ejemplo es el caso de comparar el impacto de los programas de transferencia de ingresos por la vía de sistemas no contributivos en países como Brasil, Argentina y Bolivia sin considerar el punto de partida de cada una de estas sociedades en cuanto a su grado de sindicalización, cobertura del sistema educativo, derechos sociales institucionalizados y estructura del mercado de trabajo entre otros.

⁸ Siguiendo a Simmel (1908) y de modo contemporáneo a Paugam (2007) los pobres son una categoría social y no son quienes sufren las carencias y privaciones específicas, sino los que reciben auxilio o deberían recibirlo según las normas sociales. En este sentido es la ingeniería institucional lo que expresa esta concepción.

⁹ En el caso argentino el ejemplo emblemático del enfoque de derechos lo inauguró la Fundación Evita (1948-1955). Bajo el lema propuesto por su fundadora: “Donde hay una necesidad hay un derecho”, habilitó el tratamiento institucionalizado de las necesidades sociales como derechos. En clave contemporánea, subsidios de carácter universal como la Asignación Universal por Hijo (2009) implementado en el primer gobierno de Cristina Fernández de Kirchner (2007/2011) es un hito de este enfoque, por considerar la informalidad laboral de los padres como una condición de vulnerabilidad social de los niños y así equiparar sus derechos al de los niños cuyos padres están insertos en el mercado formal de trabajo.

¹⁰ Para los propósitos de este trabajo, interesa destacar la noción de territorio, o mejor dicho territorialidad –que se refiere a la percepción que los sujetos tienen de su entorno con relación a diversos aspectos de su vida (hábitat, medio ambiente, acción social y procesos comunicativos). Las acepciones de dominio y espacio son inherentes a la noción de territorialidad (Montañés Gómez 1997).

¹¹ Llamamos redes territoriales de asistencia a la trama de organizaciones sociales, que aunque no estén vinculadas entre sí, constituyen un sistema que se articulan en torno a una o más políticas públicas actuando como mediadores entre los sujetos que padecen necesidades y los recursos de carácter gubernamental signados para ese fin (alimentación, abrigo, salud, etc.).

¹² La noción de situación desde la perspectiva que propone Carlos Matus (1978) remite a la relación que se establece entre el actor y la acción. Situación es todo aquello que es relevante para la acción; a su vez la situación es condicionante de la acción y la acción es eficaz en la construcción de la situación.

¹³ El enfoque de abordaje integral como enfoque de la política social, fue propiciado por el Consejo de Políticas Sociales de la Nación a través del Ministerio de Desarrollo de la Nación entre 2012 y 2015. Se trata de un enfoque que actúa bajo la articulación de por lo menos tres tópicos: territorialidad, interdisciplinariedad e intersectorialidad entre ministerios.

¹⁴ Hablamos de revinculación porque en este plano se produce un fenómeno donde, a pesar de alta dependencia de las ayudas sociales que provee el Estado, las personas que son objeto de los programas asistenciales suelen no otorgar una valoración positiva a dicho vínculo que según se ha podido observar se presenta como ocasional (aun cuando no lo es) y por momentos traumático y hostil a causa de los tiempos que insumen las gestiones, el carácter efímero de las respuestas o la calidad de los servicios que desde su percepción son insuficientes y/o inadecuados.

Referencias bibliográficas

Altimir, Oscar (1979). *La dimensión de la pobreza en América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL, serie Cuadernos <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cattani/05legui.pdf>

Alvarez Leguizamón, Sonia (2009) “La producción de pobreza masiva y su persistencia en el Pensamiento social Latinoamericano”. En Alberto D. Cimadamore y Antonio Cattani (coords.) *La producción de pobreza en América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores/ CLACSO: 79-122.

Carballeda, Alfredo (2014) “La accesibilidad y las políticas de salud”. *Revista Sociedad*. www.edumargen.org/docs/curso58-1/unid01/apunte02_01.pdf

CIPPA, Centro de Investigaciones sobre Pobreza y Políticas Sociales en la Argentina (1991) *El país de los excluidos. Crecimiento y heterogeneidad de la pobreza en el conurbano bonaerense*. Buenos Aires: CIPPA.

Clemente, Adriana (2014) “La pobreza como categoría de análisis e intervención”. En Adriana Clemente (coord.), *Territorios Urbanos y Pobreza Persistente*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Elizalde, Carmen y Carolina Miglioni (2014). “Las redes como parte de la solución y como problema”. En Adriana Clemente (coord.), *Territorios Urbanos y Pobreza Persistente*, cit.

Gonzalez, Horacio (1997) “El sujeto de la pobreza: un problema de teoría social”. En Alberto Minujin, *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad Argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada, págs.

Matus, Carlos (1975) *Planificación de situaciones*. México: Siglo XXI.

Minujin, Alberto, dir. (1992) *Cuesta abajo. Los nuevos pobres: efectos de la crisis en la sociedad argentina*. Buenos Aires: UNICEF/Losada.

Minujin, Alberto y Delamónica, Enrique(2007) “Infancia y Pobreza una discusión sobre conceptos y mediciones”. En *Revista Medio Ambiente y Urbanización*. Nro. 66.

Montañez, Gustavo (1997) *Geografía y Ambiente: Enfoques y Perspectivas*. Bogotá: Ediciones Universidad de la Sabana.

Paugam, Serge (2007) *Las formas elementales de la Pobreza*. Madrid: Alianza Editorial.

Simmel, Georg (1908) “El pobre”. En G. Simmel, *Sobre la individualidad y las formas sociales*. Introducción y edición por Donald N. Levine. Bernal, Pcia. de Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes Ediciones 2002:118-146.

Stolkiner, Alejandra y Alicia Barcala (2000) “Reforma del sector salud y utilización de servicios de salud en familias con necesidades básicas insatisfechas”. En: *Jornadas Gino Germani*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA, págs. 15-30 <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/germani/barcala.rtf>

Scribano, Adrián (2002) “Pobreza, ciencias sociales y filosofía: hacia un análisis de los supuestos ontológicos de los estudios de pobreza”. *Cuadernos* N° 15, Facultad de Historia y Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Jujuy. <http://www.scielo.org.ar/pdf/cfhycs/n15/n15a09.pdf>

Partidos y democracia en Argentina.

El caso de un partido provincial con éxito: el Movimiento Popular Neuquino.

Political Parties and Democracy in Argentina.

A successful provincial case: Movimiento Popular Neuquino

Orietta Favaro

Doctora en Historia. Docente e investigadora del Cehepuc/CLACSO, Facultad de Humanidades, Universidad Nacional del Comahue. oriettafavaro@speedy.com.ar

Resumen

La vertiente política que origina a cada uno de los principales entramados provinciales, su área de desenvolvimiento, las relaciones dentro y fuera de la instancia local y con el estado central permitiría explicar el origen y las razones por las cuales estas fuerzas locales se caracterizan por su clivaje territorial. En este trabajo se analiza un caso exitoso de partido provincial: el Movimiento Popular Neuquino (MPN), enfocando la línea político-ideológica de la que surge, las fases de su desenvolvimiento y de relaciones con el poder central en las tres décadas democráticas recientes en la política de Argentina.

Palabras clave: partidos políticos – sistema político- política en provincias – MPN – Neuquén.

Abstract

The political dimensions that make up for the main provincial institutional settings, their territorial deployment, their local dynamics together with their relations with the central government, afford ingredients for an explanation of the origins and development of provincial political cleavages. This presentation discusses a successful case of a provincial political party, the Movimiento Popular Neuquino (Neuquen People's Movement, MPN) assessing its political and ideological roots, its subsequent development

Fecha de recepción:

24.10.15

Fecha de aceptación:

20.3.16

stages and relations with the federal government over the last three decades of Argentina's democratic politics.

Key words: *political parties - political system – regional politics - MPN - Neuquén*

Presentación

Uno de los temas que se estudia en las ciencias políticas y sociales en los últimos años, es el de los partidos políticos provinciales. Si bien su desarrollo es aún escaso, emerge como un problema que es necesario ampliar y al que dedicar más reflexiones.

Los principales partidos provinciales en Argentina son el Partido Autonomista de Corrientes (PAC), el Partido Liberal de Corrientes (PLC), el Movimiento Popular Neuquino (MPN), el Partido Bloquista de San Juan (PB), Movimiento Popular Fueguino (MOPOFU), Movimiento Popular Jujeño (MJU), el Partido Renovador de Salta, el Partido Defensa Provincial Bandera Blanca de Tucumán, el Movimiento Federalista Pampeano (MFP) y el Partido Provincial Rionegrino (PPR) (Alonso García, 2007).

La vertiente política que origina a cada uno de los principales entramados provinciales, el área de desenvolvimiento, sus relaciones con el estado central y en su interior, permite concretar algunas explicaciones acerca de por qué nacen estas fuerzas locales y su clivaje territorial. El objeto de este texto es analizar el Movimiento Popular Neuquino (MPN), enfocando la línea político-ideológica de la que surge, sus ciclos y relaciones con el poder central en las tres décadas de democracia. Neuquén es una de las siete provincias en las que *no hubo alternancia en el ejecutivo local desde 1983*. La presente propuesta se inscribe en una investigación más amplia que apunta a realizar comparaciones entre algunos partidos cuyo tronco fueron el conservadurismo, el desarrollismo y el peronismo. El objetivo final será establecer las continuidades y rupturas de los partidos provinciales, su relación con los gobiernos democráticos desde 1983 a 2013 identificando elementos de convergencia y de diferenciación.

Precisando espacios y actores

En América Latina en general y en Argentina en particular, partidos conservadores son los que defienden y concretan políticas económicas a favor de los sectores dominantes y, de este modo, logran el respaldo de las élites. Los estudios confirman las dificultades para definir a los partidos conservadores y asociarlos a una doctrina particular por su heterogeneidad ideológica;¹ frente a estos inconvenientes proponen estudiarlos en su relación con

la sociedad, visualizando los conflictos políticos. En este orden, se observa cierto desinterés en la historiografía en considerar al conservadorismo como actor político, generándose una imagen estereotipada que muestra su debilidad organizativa y su baja competitividad, en particular a partir de 1916, hecho que se atribuye a la incapacidad por constituirse como partido político moderno con una actitud lineal con la democracia (Tato, 2011). Es decir, existe un desbalance en las ciencias sociales y políticas respecto del tema ya que, en general, se produce una mirada descriptiva e incompleta acerca de los actores, ideas, vínculos de la(s) derecha(s) – se simplificó el tema e incluso asimiló a la ideología de los nacionalistas de la década de 1930 –perdiendo la especificidad histórica al momento de clarificar y definir. Esta situación tiene que ver, en parte, porque la noción ‘derecha’ es utilizada principalmente, aunque no exclusivamente, por investigadores extranjeros, mientras que los argentinos lo hacen en términos menos englobantes y referidos más a lineamientos ideológicos, tales como: nacionalistas, integristas, autoritarios, conservadores, liberal-conservadores, neoliberales, etc. (Vicente, 2003). Argentina es un país en el que resulta complejo establecer una competencia electoral en términos de izquierda-derecha por la debilidad relativa de la izquierda, ya que –coinciden varios autores– la clásica desaparición y la clase obrera pasó mayoritariamente a incorporarse al peronismo (Grossi y Gritti, 1989)..

En Argentina no se conformó un partido conservador nacional debido, entre otras cuestiones, a los fraccionamientos o particiones producidas en las burguesías provinciales y sus facilidades al ingreso directo al poder del Estado central por diferentes mecanismos, entre los que cabe mencionar el fraude como mediación institucional y el golpe de estado derrocando gobiernos, porque su fragmentación les impidió entender los cambios socio-políticos y cooptar los electorados, en particular, a partir de la primera experiencia democrática (1916).² Esto se explica desde la formación de clivajes rural-urbanos –en el contexto de la economía agroexportadora en la pampa húmeda y de las economías regionales en el resto del país– que permiten la emergencia de grupos minoritarios pertenecientes a clases sociales que detentan el poder económico y social (burgueses, hacendados, comerciantes, etc.) con mediaciones y lealtades familiares y grupales y autopercepción de la condición de ser naturalmente elegidos para ejercer el gobierno. El último elemento tiene que ver con la fuerte incidencia de la Iglesia Católica en el interior respecto de la zona litoral-Buenos Aires y reconoce la diferencia entre los unos, conservadores (más ligados al agro) y los otros, liberales (más ligados al comercio) (Laguado Duca, 2006). La incidencia de la Iglesia en el interior argentino (por lo menos en las catorce provincias tradicionales) fue importante al momento de definir partidos y políticas tanto en esa área como en la pampeana, independientemente que, en última instancia, se produjera el reparto de poder a partir de los años de la constitución del Estado nacional.

Lo expuesto no invalida afirmar que hubo un ‘pensamiento conservador’ a fines del siglo XIX, no vinculado necesariamente al modelo británico. No obstante, predominó

la ideología o pensamiento liberal, fundamentalmente en el momento que se produce la conformación de la instancia central. En ello influyó el proceso de urbanización en el cual la inmigración tuvo un rol importante por sus relaciones con las actividades económicas, dada la variedad de situaciones laborales en el interior del país –por ejemplo entre ser fuerza de trabajo en un ingenio azucarero del noroeste o en una estancia de la pampa húmeda–, realidad que lleva a autores como Laguado Duca afirmar que la circunstancia descrita dificultó la movilización de los sectores populares (peones de campo, por ejemplo). A su vez, el conflicto con la Iglesia Católica que, en coordinación con los conservadores, movilizaron y se movilizaron en contra de las reformas liberales en las que el control de la educación era central, tampoco impidió el predominio de Buenos Aires y de los liberales a través de las alianzas inter élites e intra élites. Los temas que preocupaban como la integridad del territorio, la identidad y la organización, llevó a los liberales a priorizar la formación del Estado, la ocupación del resto del territorio ‘argentino’ a través de la denominada Campaña al Desierto y la creación de los Territorios Nacionales: el 43 % del espacio de Argentina que durante 70 años dependió del poder ejecutivo central. Durante ese tiempo, hubo un Estado nacional conformado por provincias y territorios,³ pero no un Estado Nación ya que ésta en tanto conformación de identidad colectiva no se constituyó mientras no se logró la incorporación de las nuevas provincias (ex territorios), proceso concretado en la década de 1950.⁴ Es decir, existió un poder central que ejercía la autoridad, imponía la soberanía y dominaba todo el territorio, aunque con la unificación territorial no desaparecieron las diferencias regionales. Y en este orden, son escasos los estudios que hacen referencia a los partidos (conservadores/liberales) que emergen en los ex territorios nacionales (1884-1955), nuevas provincias argentinas.

Luego de la Revolución Libertadora (1955) que derrocó al gobierno peronista, los sectores económicamente privilegiados rechazaron este tipo de gobiernos, a los que tildó de populistas no sólo por su eclecticismo ideológico, sino por su oposición – no tan clara– al liberalismo.⁵ Este no alcanzó expresión propia como partido político hasta la década de 1990, aunque durante ese lapso una parte importante de la gran burguesía argentina lo sustentó de modo difuso y defensivo. Los intelectuales de derecha –en tanto generadores de ideología y de apoyos– no estuvieron presentes en las universidades pobladas por sectores medios (Heredia, 2002).

Bohoslavsky y Morresi (2011) consideran que es posible asociar el conservadorismo con la derecha, dado que ésta –según Bobbio– defiende las jerarquías y se la puede explicar en función de sus diferencias con la izquierda, para lo cual proponen distinguir momentos históricos específicos: 1916-1930; 1930-1943 y 1943-1955. En cada uno de ellos enfocan las características del régimen liberal-conservador, sus proyecciones en la economía, el accionar de los principales actores, su cercanía a la Iglesia, las afinidades y las contradicciones dentro y entre regímenes políticos. Un momento clave sería el posterior a 1955, en el que los autores identifican la emergencia de la diferenciación conservadora-liberal

entre el interior y la pampa húmeda, y las representaciones políticas de cada uno. Los primeros, denominados ‘federalistas’, vinculados a las economías regionales y los otros, relacionados con la economía agroexportadora. En este contexto emergerían los partidos provinciales con discursos conservadores y referencias a valores tradicionales: Partido Demócrata de Mendoza, Autonomista Liberal de Corrientes, Acción Chubutense, MoFePa (La Pampa), Movimiento Popular Neuquino y otros creados por funcionarios militares como el Partido Renovador de Salta, Partido Provincial Rionegrino, Fuerza Republicana (Tucumán), entre otros. La diferencia entre unos y otros, estaría en la falta de acuerdos respecto de los ‘populismos’ locales y el liberalismo de Buenos Aires y en la resistencia a subordinarse a la economía agroexportadora, un sector más permeable a las ideas liberales y con intereses en las finanzas y en el capital industrial.

Este enfoque sin embargo no indaga en otros espacios donde los partidos provinciales y su desarrollo político y económico se facilitó a partir de la caída del peronismo. Algunas de las fuerzas políticas nacen en las catorce provincias tradicionales, pero también emergen expresiones diferentes en las nuevas subinstancias, ex territorios nacionales. Ello ofrece el contexto para establecer una primera diferenciación sobre los partidos neoperonistas o fuerzas lideradas por peronistas que llevaban otras denominaciones ante la proscripción del justicialismo, en áreas con historias, actores y acciones que justifican surgimientos y desarrollos diferentes. Las fuerzas provinciales, con organización propia, aspiraban a tener cierto impulso nacional, a veces competían entre sí y otras con los representantes del justicialismo oficial. No obstante, no tenían una estructura superior que coordinara sus tareas frente a los sindicatos, ya que las fronteras del partido-movimiento peronista “eran fluidas y difusas: cualquiera podía considerarse peronista, crear una organización y formar parte de él” (Levitsky, 2005:55). Si bien Perón era el líder indiscutible del movimiento, estos grupos provinciales no precisaban del reconocimiento oficial para conformarse y las estrategias que ponían en marcha tampoco necesitaban de la aprobación de los comandos o consejos superiores del peronismo. Más aún, algunos hicieron caso omiso a las órdenes de Perón y del Consejo Superior que coordinaba las tácticas; en ocasiones figuras de esas fuerzas fueron expulsadas aunque en la práctica esto nunca se concretó –tal el caso del catamarqueño Vicente Saadi o la amenaza recibida por el Movimiento Popular Neuquino (MPN) en 1973⁶. En esta estructura semianárquica en la que funcionó la política a partir de 1955, se amoldaba la ideología movimientista ya que el partido-movimiento tenía fronteras y jerarquías imprecisas en el marco de una escasa rutinización –es decir de la falta de reglas, organizaciones y estructuras de autoridad. Hecho que indica las dificultades de alcanzar acuerdos institucionales.

El ciclo ‘neoperonista’ del Movimiento Popular Neuquino

Neuquén, como otras ocho jurisdicciones, fue Territorio Nacional desde 1884 hasta 1955, año en que se convirtió, igual que las demás, en nuevas provincias argentinas. En

el marco del complicado interregno de la caída del peronismo, la denominada Revolución Libertadora accionó para ‘desperonizar’ el espacio nacional; en algunos ámbitos del territorio, no obstante, emergieron fuerzas políticas vinculadas al peronismo proscripto. Dirigencias locales crearon instituciones propias en escala provincial por la existencia de áreas vacantes que dejó Perón y por la misma superposición de organizaciones que se disputaban el legado del justicialismo en el país.

Fragmentado, el peronismo adoptó dos posturas: una se identificó como la “línea blanda”, defendida principalmente por dirigentes políticos y sindicalistas; otra, la “línea dura” representada por John W. Cooke y las “62 organizaciones sindicales” (Mellado, 2010). A comienzos de 1961 las provincias debían elegir gobernadores. En ese contexto, varias de ellas, tanto las provincias “tradicionales” como por ejemplo Salta y Mendoza, como las “nuevas”, debatieron tácticas a seguir diferentes que la de competir con el presidente Arturo Frondizi o adherir a las “62 Organizaciones”, que planteaba el voto en blanco. El objetivo final era adoptar una estrategia participacionista o concurrencista. Las críticas a esta situación fueron refutadas con fundamentos que atendían evitar que los votos se dirigieran a otros partidos.⁷

El Movimiento Popular Neuquino (MPN) se conformó en 1961 en Zapala (Provincia del Neuquén); según las actas y documentos de la época tuvo como objetivo mantener las banderas del peronismo hasta que finalizara su proscripción. Los peronistas o los que desempeñaron cargos durante el peronismo, se integraron mayoritariamente al MPN, excepto una minoría radicada en la capital neuquina.⁸ Los principales dirigentes empenistas, entre ellos la familia Sapag, manifestaron su desacuerdo respecto de la orden de Perón de votar a otros candidatos (los de la Unión Cívica Radical Intransigente, UCRI, del presidente Frondizi). En el partido confluyeron mayoritariamente dirigentes peronistas que habían desempeñado cargos en los municipios o comisiones vecinales del interior neuquino durante la última parte del Neuquén territorio, momento en el que el espacio se había ‘peronizado’ fuertemente por la acción del gobierno nacional desde la Secretaría de Trabajo y Previsión desde 1943 y la Fundación Eva Duarte de Perón. Es decir, convergen en la creación del MPN dirigentes que acumularon protagonismo político en los años cincuenta y actores de la red de relaciones económicas formadas por los comerciantes de intermediación desde fines del siglo XIX, hecho que, teniendo su centro en Zapala, les permitió movilizar poder económico y político, conocimientos, amistad y parentesco (Favaro-Iuorno, 1999: 57-80).

Originalmente—de acuerdo a las fuentes consultadas— la intención era que cada nueva provincia, en nuestro caso Neuquén, designara delegados a una reunión de carácter nacional para formar un partido nacional, mientras el peronismo estuviera proscripto. Esta convocatoria muestra la relación de los Sapag con Oscar Albrieu, miembro del Consejo Nacional Peronista. Desde el inicio se encontró presente en la creación del partido no

sólo la familia Sapag sino también la familia Sobisch,⁹ entre otras figuras reconocidas en la historia reciente de la región norpatagónica. En la elección de 1963 triunfó el MPN y desde entonces ejerció el gobierno provincial tanto en períodos constitucionales como en etapas de regímenes de facto, ya que los propios gobiernos militares eligieron a figuras del MPN para gobernar la provincia en el marco de la “teoría de gobernadores naturales” del general Osiris Villegas y luego de las rebeliones populares y puebladas de fines de los años sesenta.¹⁰

En el periodo que se extiende entre 1961 y la actualidad, el MPN, sus dirigentes, su proyecto de provincia, las políticas públicas ejecutadas, la sociedad, las instituciones, etc., experimentaron profundas modificaciones. Ello habilita a establecer momentos o tiempos tanto en el partido como en la provincia.

A dos años de su creación, el MPN alcanzó el gobierno de la provincia (1963), coincidiendo con el arribo de Arturo Illia a la presidencia de la Nación.¹¹ Tres hermanos de la familia Sapag, de origen libanés, ocuparon cargos: Felipe, gobernador de Neuquén; Elías, senador; Amado, intendente de Zapala; José Sapag (de Cutral Co), se dedicó a la actividad privada. Carlos Sobisch (padre de Jorge Sobisch que en tiempos más recientes ejercería la gobernación de la provincia) fue electo como diputado provincial; había sido uno de los fundadores de la fuerza, pero inició tempranamente el alejamiento del partido, acusando a los Sapag de ‘separarse del peronismo’.¹² Configurado el aparato estatal en los cargos más importantes, fueron designados dirigentes, parientes, amigos, adherentes, simpatizantes, etc.

Queda claro en la creación del partido que su constitución responde al contexto de proscripción del peronismo y la necesidad de crear una fuerza local con los principios del justicialismo, que no tuviera una denominación que provocara problemas políticos en la escena nacional. Lo enunciado permite afirmar que inicialmente el MPN fue un partido neoperonista,¹³ con base en el intercambio epistolar entre Alberto Serú García, ex diputado peronista en Mendoza, fundador de un partido provincial,¹⁴ Oscar Albrieu, miembro del Consejo Nacional Peronista, Buenaventura Vai, un peronista neuquino que intervino en la conformación del entramado y posteriormente devendría su principal cuestionador y José María Caballero, el abogado que actuó como apoderado del MPN. Los partidos neoperonistas que se crearon en estos años coincidieron en principios federalistas y autonómicos y estuvieron vinculados entre sí.

Es necesario recordar que en varias provincias argentinas, se crean partidos que intentaron disputar la mayoría electoral al proscripto justicialismo; en algunos casos se los relacionó con dirigencias del conservadorismo, como el Movimiento Federal Salteño. En general se trató de organizaciones y dirigentes que intentaron llevar adelante estrategias que les permitieran diferenciarse de la Unión Popular¹⁵ nucleándose alrededor del partido Tres

Banderas (en alusión implícita a las “tres banderas” –independencia económica, soberanía política, justicia social– del peronismo). Este partido tuvo importante presencia territorial (provincias de Córdoba y Santa Fe), reactivando la red de dirigentes justicialistas con el común denominador de autonomía y oposición al centralismo político. El organismo designado por Perón para seguir sus directivas políticas, el Consejo Coordinador Supervisor (CCS) pasó del voto en blanco al voto positivo frente a las dificultades presentadas por los intentos de unificar el frente peronista a nivel nacional (Mellado, 2010).

Con el golpe de estado de 1966 la Revolución Argentina (1966-1972) designó gobernador de Neuquén a Rodolfo Rosauer, quien incorporó figuras del MPN a su gestión, en particular en el COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo); la clausura del Congreso Nacional puso fin al desempeño de Elías Sapag (hermano mayor de la familia) como senador representante de la provincia. Rosauer fue reemplazado por Felipe Sapag tras los hechos de rebelión social en Córdoba en 1969 y la huelga en El Chocón (1970). La aceptación por parte de Felipe Sapag del cargo de gobernador en el tramo final del “onganiato” fue duramente cuestionada, tanto por el peronismo local (Buenaventura Vai) como por gobernadores de otras provincias con las que mantenía vinculación, como Leopoldo Bravo de San Juan. La posterior apertura electoral obligó a Felipe Sapag a dejar el gobierno, siendo sustituido por el ingeniero Pedro Salvadori.¹⁶ Sapag se lanzó a la campaña electoral que tuvo su definición en 1973, momento en el cual el MPN triunfó por sobre el Frente Justicialista de Liberación (FreJuLi), convirtiéndose en un partido hegemónico en el sistema político provincial. El compromiso de la paz en la provincia suplía el reparto de recursos del gobierno anterior. Una cuestión fundamental para el estado neuquino fue la relación de Elías Sapag con Perón, por pedido del general Lanusse, distorsionada por medios de prensa locales (Favaro, 1999: 158-159).¹⁷

Es destacable en estos años, por una parte, el aumento de población, en particular, en el departamento Confluencia, sede de la capital neuquina, la consolidación y reproducción de las bases sociales y materiales que – a pesar del interregno de facto – permitió afirmarse a la provincia frente al Estado nacional y generar recursos, sustentados básicamente en la coparticipación federal, subsidios no retornables y escasas –aún– regalías petroleras. Por otra parte, la interpelación y representación del habitante se hizo desde el peronismo y el federalismo.¹⁸ Decía Felipe Sapag– al iniciar su primera gestión– que durante setenta años los neuquinos habían sido extranjeros en la propia patria, sin derecho cívico ni representantes en el congreso: “quedamos postergados en el concierto nacional”.

En síntesis, es posible identificar elementos comunes en las experiencias políticas provinciales, como el caso que nos ocupa del MPN. En primer lugar, la reivindicación federalista que enfatiza el conflicto de intereses entre Nación y la provincia; en la base se encuentra la controversia sobre recursos naturales y rentas. En segundo término y en lo que hace a la esfera política, el predominio de un liderazgo caudillista con un

flexible compromiso con la democracia porque existe un manejo patrimonialista del estado provincial, las fronteras difusas entre intereses públicos y privados y, por último, el discurso ‘popular’ (o populista), impregnado por una visión que busca reducir la complejidad de las relaciones a un enfrentamiento Nación-provincia presenta a aquella como responsable de los males provinciales (Caro Figueroa, 1988).

El ‘auténtico’ peronismo en Neuquén

En 1973, a pesar del ‘desembarco del aparato peronista’¹⁹ en apoyo explícito de Perón a la fórmula Romero-Such (FreJuLi) como los auténticos peronistas de la provincia, el MPN triunfó, tras un balotaje, con 60% de los votos. Parte de la familia Sapag e integrantes de la red de relaciones políticas y económicas volvieron al gobierno local, al Senado nacional y a las intendencias de las principales localidades del interior de la provincia. El partido, por un lado, estableció una alianza popular articulada alrededor de la herencia del peronismo; no obstante, los resultados de 1973 muestran que mantuvo un importante grado de autonomía. El MPN y la sociedad neuquina en general fueron poco porosos al justicialismo, dividiendo sus preferencias por escenarios (presidencial, gobernación, municipio), en oportunidades por sugerencia de los propios dirigentes del MPN, otras por decisión de los habitantes de la provincia; bien fuera por la fuerza o debilidad de los contradictores que tenía el entramado local.

Algunos de los periodistas y escritores oficiales (Castillo, 2005) recuerdan que las elecciones de 1973 ‘fueron terribles’ –por la lucha intrapartidaria entre el MPN y el FreJuLi-;²⁰ el Movimiento había ‘desperonizado’ el partido. El PJ impugnó, sin éxito, la fórmula del MPN ya que no se produjo un acuerdo para lista única. La propuesta contemplaba incluirlos sólo con el 25% de los cargos, los que a su vez debían compartir y negociar con los otros “partidos aliados”, a lo que debe agregarse la intransigencia del delegado nacional del justicialismo. Esta posición determinó la ruptura y potenció la decisión del MPN de presentarse con candidatos propios (Arias Bucciarelli, 2014). La mayoría de los sindicalistas apoyaban a Sapag “que trasladó su apoyo del FreJuLi al Partido Federal de Manrique” (Vommaro, 2010:152). Las 62 y la CGT respaldaron a Sapag a pesar de haber sido gobernador designado por Onganía, decidiendo no votar al candidato del Frente, Ángel Romero, por su relación anterior con Jorge Daniel Paladino.²¹ La afirmación amplía y se complejiza si incorporamos otros elementos: en febrero de 1970 se había creado la Comisión Provisoria del Movimiento Nacional Justicialista que hizo un plenario con el objetivo de seleccionar un representante de la provincia ante la Nación: Buenaventura Justo Vai. En función de lo acordado en el acta de fundación del MPN, Vai renunció al partido e intentó que todos reingresaran al tronco madre. Pero esto no fue lo que decidieron los Sapag y varios de sus adherentes, bajo la consigna de la necesidad de democratizar la fuerza y contra el centralismo porteño que imponía el justicialismo. La cuestión central fue que el MPN se presentó como el ‘verdadero peronismo’ para el

ciudadano neuquino. Luego de ese enfrentamiento con el PJ, “reconoció sus raíces peronistas pero rechazó la doctrina a cara de perro”.²² En estas elecciones el MPN planteó la representación de la sociedad neuquina en un marco de conflicto con el peronismo; con un juego, por una parte, de *inclusión* a través de una fuerte difusión (a través de diferentes medios) de conceptos tales como “Neuquén debe ser gobernado por los neuquinos”, “los neuquinos no podemos ser extranjeros en nuestras propias tierras”, “como hombres del MPN nos sentimos orgullosos de ser peronistas (...) sin “aceptar órdenes de nadie ni la interferencia de los burócratas de la capital federal”, etc. Por otra, de *exclusión*: “El MPN no nació para desafiar el programa peronista (...) se niega a ser identificado con los peronistas del FreJuLi”, considerados como burócratas, centralistas, sin grandeza, enemigos” (García, 1999:167-192). Neuquinidad y federalismo formaron parte del presupuesto principal de la lucha entre ambas fuerzas, con la intención del MPN de construir la identidad política, de allí que había que enunciar lo que permitía la incorporación de adherentes y enfrentar al adversario cuestionándolo por ser una expresión más del centralismo porteño, no por su carácter de peronista.

La apertura institucional de 1973 se efectivizó con una serie de condicionamientos y modificaciones electorales que incluyeron el ballottage, con la ruptura entre el PJ y el MPN. El intento del partido local fue constituir una ciudadanía política en términos provinciales; la idea era expulsar el conflicto de la provincia al escenario nacional. El posicionamiento partidario se ofreció no sólo desde el verdadero peronismo, sino desde el verdadero peronismo neuquino: *Los neuquinos votan al MPN porque Neuquén es el MPN e interpreta mejor la identidad provincial* (Danza, 2013).

A lo largo de los años setenta, en particular en 1973-74, se produjeron conflictos provinciales “que se articularon según una dinámica adversativa en un juego excluyente de ganadores y perdedores, de bloques y confrontaciones, cuya resolución devino en salidas altamente costosa para la estabilidad política” (Servetto, 2010: 250). La irrupción de las Fuerzas Armadas en la escena institucional del país representó el intento orgánico más ambicioso de imponer un proyecto destinado al disciplinamiento y reconstitución de los actores sociales y políticos, fundado en un diagnóstico sobre la crisis argentina que enfatizaba la ingobernabilidad de la misma y la naturaleza compleja de su sociedad. El obligado invierno político a que los condenara el régimen autoritario redujo a los partidos a simples entelequias; se cortaron los vínculos con las bases y el Estado y se vieron impedidos para accionar como mediación entre la sociedad y la política. La dictadura “desciudadanizó a hombres y mujeres a los que pretendió convertir en titulares de obligaciones” (Ansaldi, 2006:98); las acciones realizadas marcaron su derrota y a la sombra de los militares, se avisó la llegada de la democracia.

La mayoría de los estudios sobre el proceso militar en Neuquén, se centran en el rol de la Iglesia Católica y en particular en las acciones del obispo de Neuquén Jaime De

Nevares en el tema de los derechos humanos, de la población originaria y de la inmigración chilena; existen muy pocos análisis sobre el impacto del régimen militar en su relación con el sistema político provincial, en particular con el partido hegemónico. La provincia se caracterizó como “zona de descanso, reunión, entrenamiento, recepción y tránsito de subversivos” (Azconegui, 2015) y, según Scatizza (2015), “más allá de no estar incluida dentro de las denominadas ‘zonas calientes’ [...] era una zona potencialmente apta para el desarrollo de la subversión”. Las Fuerzas Armadas desplegaron su proyecto represivo, inteligencia, reuniones de coordinación informativa, campos de concentración, instituciones policiales como centros clandestinos de detención, aplicación de las técnicas de tortura y concreción de operativos de secuestros. De acuerdo a Azconegui (2015), la relación entre civiles y militares no se redujo –por la propia conformación de la provincia– a los grupos de poder “...sino que abarcó amplios sectores de la sociedad”. En contraste, la relación entre el poder militar y la Iglesia Católica estuvo marcada por fuertes tensiones tanto con el obispo De Nevares como con el de Río Negro (Monseñor Miguel Hesayne), constituyéndose ambos –a diferencia de la jerarquía nacional– en la base de la oposición local (Azconegui, 2015).

Durante la dictadura, Neuquén tuvo cierta estabilidad administrativa con una corta intervención federal a cargo de Eduardo Contreras y dos gobernadores de facto: José Martínez Waldner y Domingo Trimarco. No hubo actividad partidaria, los locales de organizaciones consideradas de izquierda fueron clausurados y bloqueados sus fondos y bienes. Durante la primera administración y la gestión Trimarco²³ se incorporaron técnicos, profesionales y dirigentes del COPADE; referentes del MPN colaboraron en las instituciones y organizaciones técnico-burocráticas (Iuorno y González, 1999). Por lo tanto, no hubo una ruptura entre los entramados políticos y el régimen militar, situación que no sólo se visibilizó cuando el general Jorge Rafael Videla visitó Neuquén y atendió a quienes le habían pedido audiencias (excepto al obispo De Nevares), sino también por los contactos y la colaboración que algunos dirigentes del MPN mantenían con funcionarios del gobierno.²⁴

Argentina, y Neuquén en particular, fue un centro de atracción y asentamiento de los pobladores chilenos, muchos de ellos, exiliados de la dictadura pinochetista. Si bien en 1974 Perón dio respuestas al tema con estrategias diferentes ante la masiva llegada de personas, la cuestión chilena tenía aristas complejas y el escenario subregional en materia geopolítica produjo un encuentro entre Perón y Pinochet (mayo 1974) que también contemplaba el problema de los exiliados y refugiados chilenos. La incidencia de la extensión y porosidad con la frontera del país transandino ofrecía una situación determinante y el golpe de 1976 aumentó la incertidumbre de los extranjeros, más aún cuando se emitió la “Ley General de Inmigración”, conocida como Ley Videla que rigió hasta el 2004.²⁵ La ley abordaba el tema migratorio bajo la óptica de la soberanía y seguridad nacional, reafirmando conceptos como la de presentar al inmigrante como un peligro

para el orden público. Tengamos en cuenta que si bien el ingresante no siempre daba a conocer el pasado político que motivara su salida de Chile, en abundantes oportunidades, su presentación ante el ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) fue tardía, las condiciones de integración los obligaron a desarrollar distintas tácticas según lo que ofrecía la sociedad receptora. En este orden las iglesias cristinas ofrecieron una importante asistencia a los migrantes y refugiados (Azconegui, 2014).

Los estudios de historia local revelan que en el marco de un tibio diálogo político, los partidos tradicionales en la provincia (radicalismo y peronismo), en consonancia con la posición de sus fuerzas a nivel nacional, debatieron la cercanía MPN-régimen. Si bien todos coincidían en la defensa del federalismo, diferían en la revisión o no del pasado reciente, que involucraba desaparecidos y derechos humanos. Sobre este último tema, es importante señalar que el “reclamo de los organismos de derechos humanos diferenció al MPN de la mayoría de los partidos políticos que a nivel nacional lo incluyeron con la Multipardiaria” (Azconegui, 2010). La actividad política lentamente se fue reactivando en el espacio neuquino con la creación de la Multipardiaria –canal de los partidos políticos y grupos de expresión que comenzó reunirse en 1981 en todo el país); su actuación tuvo altibajos y el peronismo, a causa de las divisiones internas, se incorporó tardíamente. Es posible advertir –por el lugar destacado que tienen en los medios de comunicación neuquinos– las disidencias/líneas internas en el radicalismo y el justicialismo. Aunque el radicalismo tuvo una reorganización compleja, al peronismo le llevaría varios años reencontrarse con ideas y apoyos sociales, ya que estaba intervenido y articulado a las conducciones nacionales, tanto sindicales como políticas (Arias Bucciarelli, 2016).

Los cambios en la sociedad neuquina y la transformación del MPN en un partido provincial

Los procesos de cambio socioeconómico permiten observar en toda Argentina, desde los años ochenta, una importante e interesante complejización en el proceso de la democracia y la democratización de las instituciones. Surgen “nuevos ciudadanos” que, desvinculados de pertenencias partidarias estables, definen y negocian sus preferencias de voto en cada coyuntura: los indecisos, los independientes; la “gente” se contrapone al pueblo como realidad política fuertemente ligada al peronismo (Vommaro, 2006). Tienen lugar simultáneamente la certeza más grande y la incertidumbre más profunda en la lectura del espacio político. Mientras la mayoría de los encuestadores y la prensa anticipaban el triunfo del peronismo en las elecciones de 1983, la victoria correspondió al radicalismo, en el que primó un “repertorio de significados compartidos, de esquemas de percepción y de apreciación” (Ibíd: 248). El peso de historia se hacía sentir, “la derrota del peronismo significó al mismo tiempo el debilitamiento del peso del pasado y la evidencia de que el futuro sería diferente” (Ibíd: 256). La democracia pasaba a ser la forma más legítima de resolución de los problemas y conflictos. La nueva composición

socio demográfica era evidente en los resultados y había que interpelar al ciudadano de forma diferente a la cual se lo había hecho en décadas anteriores. Los medios masivos de comunicación, como la televisión, serán la novedad; la prensa escrita hará los sondeos de opinión y el nuevo tiempo político se instaura.

En el escenario local, los años ochenta muestran el proceso de reorganización de los partidos, en los que tanto el radicalismo como el justicialismo dan cuenta de sus disidencias internas, se posicionan los candidatos y se definen estrategias electorales. En este sentido, surge en el MPN una línea que nuevamente reivindica su esencia justicialista en momentos que el partido aumentó su identidad propia.

Ante el desafío que representaban las fuerzas políticas tradicionales en el plano nacional (la UCR y el PJ) la apertura democrática indujo al MPN a postular a Felipe Sapag para la gobernación provincial y a Elías Sapag como senador nacional, reiterando la estrategia tradicional de distribución de poder. En 1983 se produjo la primera campaña *emepenista* no peronista, lo que atrajo la incorporación de otros estratos sociales, como numerosos jóvenes vinculados a los cambios operados en la sociedad de las últimas décadas. El partido tuvo que flexibilizarse y reformularse ya que la interpelación a la ciudadanía con la bandera federalista mostró sus límites. El poder se concentró y la consigna fue: *Los neuquinos votan al MPN y el MPN es Neuquén*. Es decir, la emergencia del MPN como partido provincial: “el MPN se transforma claramente en un partido provincial con identidad propia durante la década de 1980 (Arias Bucciarelli, 2014: 203), continuando hasta la fecha con permanente reformulación en sus consignas y banderas para preservar los apoyos electorales de la sociedad neuquina.

Con la democratización el MPN comenzó a ver a la ‘gente’ –a la heterogénea sociedad neuquina– como un sujeto nuevo, diferente y cambiante, al que tenía que convocar e incorporar. Los tradicionales dirigentes del MPN y el propio partido enfrentan cuestiones semejantes a las que en el orden nacional deben hacerse cargo las fuerzas tradicionales; los cambios sociales debilitaron los ordenadores sociales y políticos tradicionales que brindaban a los políticos la seguridad de lo que estaban representando. Al desaparecer las políticas de bienestar, se quebró la ilusión del progreso permanente; de una isla de bienestar Neuquén pasó a ser un archipiélago de conflicto social (Favaro, 2012).²⁶

Las tensiones y disidencias internas en el partido permanecían, pero se procesaban por medio de la convención y mediación de los dirigentes relevantes de la fuerza. Al igual que el peronismo, el MPN se flexibilizó para adecuarse a las transformaciones y modernización de esos años y revisó el clivaje que le permitió triunfar desde los años sesenta: federalismo vs centralismo. Por primera vez, el entramado se abrió al debate, incorporó las elecciones internas abiertas y una línea interna se expresó como MAPO, intentando bajo esa denominación, exponer un perfil renovador dentro de la organización.²⁷ Ade-

más los dirigentes observaron que ya no eran suficientes las tradicionales estrategias de cooptación – carisma del líder– para conservar el gobierno y el poder. Se incursionó en los medios de comunicación: se crearon el *Diario de Neuquén* y *Telecomahue*, se adquirió parte de *La Voz del Comahue* (radioemisora de Cipolletti, Río Negro), aumentó el gasto en pauta publicitaria, se alcanzó el control de la emisora LU5 y de dos señales de TV (Danza, 2013). En otras palabras, igual que en el escenario nacional, fue indispensable asumir los cambios en la sociedad a efectos de modificar las propuestas políticas. En este sentido, es interesante observar las variaciones en el modo en que estos medios relatan las reuniones y otras actividades políticas partidarias, el origen social de los candidatos a la Gobernación y al Senado nacional. De manera similar a los medios de alcance nacional (Clarín, La Nación, La Prensa y Somos, entre otros) los medios locales eran indicadores y significadores de los acontecimientos. El caso de *Río Negro*, el diario que tiene la mayor tirada probable de la Patagonia, explicita la importancia de la publicidad oficial, que a su vez implicaba cierta dependencia de los medios a las pautas para sobrevivir. Al diario no le resultó beneficioso exponer artículos desfavorables al MPN, ya que redujeron el aporte de las pautas publicitarias oficiales.²⁸

Para neutralizar los efectos de los cambios más estructurales de la sociedad en términos de conflicto, el gobierno del MPN fue modificando su estilo confrontativo, deslizándose hacia uno más consensual o dialoguista que, con excepción de las gestiones de Jorge Sobisch (1994–2003), se mantiene hasta el presente. Los cambios en la sociedad y en la política introdujeron tensiones en el partido y una fuerte confrontación entre proyectos y dirigentes (Favaro–Arias Bucciarelli, 1999). Se suscitaban diferencias personales entre Felipe Sapag y su hermano Elías “en relación a los negocios familiares” y “disidencias en el plano ideológico respecto a cómo relacionarse con el gobierno nacional”, (Danza 2013). Las tensiones emergieron durante el gobierno de Raúl Alfonsín y se plasmaron parcialmente en los votos emitidos por Elías Sapag en el Senado nacional –por ejemplo respecto de la ley de Reordenamiento Sindical, el referéndum por el Canal de Beagle y la Ley de Obediencia Debida.

La relevancia de estas disidencias hace necesario señalar las consecuencias que las elecciones de 1983 tuvieron para los dos partidos mayoritarios en el plano nacional. La UCR interpretó que la transición a la democracia era una creación propia y que el peronismo se estaba destruyendo como fuerza política. Éste, a su vez, no pensó perder las elecciones; el resultado incrementó la crisis interna, produciendo la emergencia de una corriente renovadora que lentamente fue modificando la organización partidaria con reglas de competencia y redefiniendo su identidad, llegando a ocupar un papel fundamental en la recomposición del justicialismo (Fair, 2009). En el Congreso Nacional el PJ habría de adoptar una estrategia de confrontación corporativa que, en general, respondía a dos razones. Durante la campaña electoral Raúl Alfonsín había acusado a los sindicatos de connivencia con la dictadura, denunciando el ‘pacto sindical–militar’,

intentado desprestigiar al partido-movimiento que había estado, históricamente, ligado a los sectores sindicales, en el marco de un sentimiento colectivo de revalorización de la democracia representativa. Por otro lado, incidía la propia concepción que tenía el peronismo de sí mismo, considerándose como el verdadero interlocutor y defensor del pueblo, asociando al partido como su expresión, en un momento en que surgían en la sociedad varios tipos de electorado. Era fundamental la competencia electoral y la existencia efectiva de un sistema de partidos que se alternaran en el poder y se reconocieran mutuamente. El peronismo nunca había ocupado el lugar de oposición: había sido gobierno o proscrito. De modo que, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado hubo acalorados debates sobre ciertas leyes, que permitían confirmar la idea de que en cuestiones fundamentales la línea renovadora del peronismo apoyaba las propuestas y su línea ortodoxa confrontaba y obtenía la alianza de los partidos provinciales. Una de las principales medidas de Alfonsín al asumir la presidencia fue el esclarecimiento de lo que había sucedido en los años de la dictadura, en consonancia con lo que había prometido durante la campaña, impulsando un Acta de Coincidencias inspirado en la transición política española. Si bien el peronismo adhirió, su crisis interna, la búsqueda de interlocución en María Estela Martínez y la posibilidad de huelgas generales acotaban la vigencia del acuerdo.²⁹

En tal sentido, es importante recordar que en el intento de democratizar la vida de los sindicatos estaba presente la intención de desmontar el orden corporativo para que la democracia de partidos fuera viable. En el PJ era aún muy importante la injerencia de los sindicatos, que habían recibido durante la transición (1982-83) permanentes beneficios por parte de los militares a través de los ministerios de Interior y de Trabajo, y que se manifestaba en las dos ramas en que estaba dividida la CGT (sectores Triaca y Ubalini). En estas condiciones el gobierno presentó el proyecto de Ley de Reordenamiento Sindical (conocido como "Ley Mucci"), que unió a los dos sectores del peronismo y condujo, con los votos del MPN, al rechazo del proyecto. Por su parte el Referéndum por el Canal de Beagle provocó un intenso debate en el que el peronismo rechazó la medida por no estar prevista en la Constitución Nacional; los sindicatos manifestaron su desacuerdo y el Consejo Nacional Justicialista convocó a la abstención. El senador Elías Sapag, que integraba el grupo peronista denominado ortodoxo³⁰ manifestó su desacuerdo en las campañas públicas pero adhirió al referéndum en el momento de votar, frente al bloque justicialista que votó en contra.³¹ Finalmente la Ley de Obediencia Debida, que contó con la colaboración de los renovadores, recibió el voto en contra de más de cincuenta legisladores peronistas, entre ellos los del MPN.³² Lo enunciado, junto a una variada legislación,³³ mostraría la división familiar, ya que Felipe Sapag planteó su opinión favorable a acompañar al gobierno de Raúl Alfonsín en estas propuestas, hecho que no fue aceptado y respetado por su hermano Elías, quien decidió aliarse con el peronismo ortodoxo. Estos acontecimientos pueden interpretarse como indicios del desarrollo de un proceso de democratización interna (Felipe Sapag) como de la perma-

nencia de una línea más ortodoxa (Elías Sapag) que años más tarde se plasmaría en la alianza con Jorge Sobisch- Carlos Menem y las políticas de los años noventa.

Entre 1983 y 2011 Felipe Sapag, Pedro Salvatori, Jorge Sobisch y Jorge Sapag alternaron en la dirección del partido y el gobierno. Los dos primeros desarrollaron una línea interna, denominada ‘amarilla’ más asociada al momento que les tocó gobernar con un estado interventor y políticas sociales; la línea ‘blanca’ de Sobisch adhirió al gobierno de Carlos Menem y a las políticas neoliberales; la del ex gobernador Jorge Sapag, llamada ‘azul’ o *Más por Neuquén*, estuvo asociada al contexto de los años recientes, en particular, con el peronismo en la etapa de Cristina Fernández de Kirchner. Las diferencias por el ejercicio del poder y los proyectos de provincia provocaron la lucha facciosa interna entre los ‘felipistas’ y los ‘sobichistas’ (Favaro-Arias Bucciarelli 1999), pero el partido no tuvo rupturas. En este orden cabe destacar los enunciados de Felipe Sapag para señalar los nudos diferenciales. En un texto, cuyo título era “Volver a las fuentes y construir el futuro” criticaba el rumbo que imprimía Sobisch al gobierno y al partido y afirmaba “(...) El gobierno de la provincia y el MPN están siendo conducidos por políticas contrarias a los principios nacionales, populares, federales y de derechos humanos que dieron origen a nuestro partido”. Rechazando el esquema económico adoptado porque se publicita un inexistente modelo neuquino de crecimiento cuyo único sustento es el incremento extraordinario de las regalías petroleras, “esquema a largo plazo no sostenible”, continuaba “... mientras algunos pocos están aumentando enormemente su riqueza, la inmensa mayoría de los neuquinos se está empobreciendo”. La proyección nacional de Sobisch –quien se postulaba como candidato a presidente–,³⁴ fue considerada por los otros dirigentes como un irresponsable proselitismo en sociedad con los grandes capitales. Y la relación del gobernador con el hijo del general Domingo Bussi y el comisario Luis Patti, “como una alianza con personajes de ultraderecha que nos deshonran por su trayectoria de represión y corrupción” (*Río Negro*, 4 de junio del 2004).

Del ‘desierto’ a la ‘tierra prometida’: transformaciones del partido y democracia

Desde su integración territorial y económica al área central – un lento proceso desde que se convirtió en provincia–, Neuquén avanzó como productora de energía, fortalecida por el descubrimiento y puesta en marcha del yacimiento de Loma de la Lata en 1977 (Favaro 1999). La intervención del Estado nacional originada en la concreción de obras públicas por el establecimiento de empresas de esa índole, permitió una importante radicación de personas y familias, sectores medios y populares de otras provincias y de países limítrofes. Los datos censales son demostrativos de lo enunciado. La población provincial creció 16,1% desde 2001 mientras que la nacional lo hizo en 10,6% y la de la región patagónica 20,2 por ciento.³⁵

Provincia del Neuquén: Población

Censo	1970	1980	1991	2001	2010
Población	154.470	243.850	388.833	474.155	551.266

Fuente: Dirección Provincial de Estadística y Censos de la Provincia de Neuquén

En la Patagonia – un tercio del territorio nacional– Neuquén contaba con la ventaja de disponer de valiosos recursos naturales explotables. Las cinco centrales hidroeléctricas (El Chocón, Arroyito, Alicurá, Planicie Banderitas y Piedra del Águila), emplazadas en el área ribereña que comparte con la provincia de Río Negro, desempeñaron y desempeñan un rol fundamental en el sistema eléctrico argentino aportando el mayor porcentaje de la oferta hidroeléctrica nacional, de la cual, la provincia recibe el canon o regalía, generando una fuerte relación entre la solidez fiscal del estado provincial y la exportación energética. La magnitud de las regalías convierte a los recursos hidrocarbúricos en elementos movilizados del funcionamiento provincial (Gorenstein, 1994) e impactan sobre la calidad de vida de la población urbana y rural tanto de Neuquén como de Río Negro, estimulando procesos de reasentamiento poblacional, en particular entre los años 1970-90.

El aumento de la población provincial significó incremento de la demanda de servicios; se intensificaron las huelgas y los conflictos de sectores medios y populares en las reparaciones estatales nacionales y provinciales, que demandaban más y mejores servicios, a partir del regreso de la democracia. El estado provincial ejecutó políticas de bienestar social; la educación, la salud y la vivienda fueron prioritarias durante años. Pese a las políticas de descentralización territorial, presentadas por los gobiernos nacionales como reafirmación del federalismo – un principio siempre enunciado por el MPN y la mayoría de los partidos provinciales– la transferencia a las provincias de funciones hasta entonces desempeñadas por la Nación, sin estar acompañadas de las correspondientes transferencias de recursos, implicaron retracción de beneficios. En otros términos, la crisis provocada por las políticas de ajuste, privatización, apertura externa y desregulación de mercado en los años noventa, y la aparición de nuevos negocios privados que reactivaron los procesos de acumulación y concentración de capital, como los nuevos yacimientos hidrocarbúricos, crearon otras condiciones de atracción de población en busca de nuevas oportunidades de empleo y de acceso a servicios sociales básicos.³⁶

La apertura institucional y las elecciones no involucraron necesariamente la democratización de las provincias. Un régimen democrático conlleva participación igualitaria de los ciudadanos en la elección de quienes quieren los gobierno y ocupen cargos públicos,

mejoramiento y creación de instituciones que apunten a derechos, libertades y obligaciones. En lo que hace a los partidos políticos, se sostiene que deben funcionar en dos direcciones: por un lado, desde la sociedad hacia el Estado canalizando e intermediando las demandas sociales, alimentando, por lo tanto, el proceso de formulación de políticas públicas; por otro lado, desde el Estado hacia la sociedad, contribuyendo a la legitimación de las instituciones estatales y sus decisiones. Forman parte de la “generación y transformación de las identidades colectivas al aportar los símbolos, líderes y tradiciones que contribuyen a que los individuos se definan como arte de colectivos sociales diferentes” (Cavarozzi, 1988:4).

Las particularidades provinciales conspiran contra una adscripción sin más a las teorías predominantes sobre la democracia representativa. Neuquén es un espacio subnacional complejo, *ni diferente ni igual* que el resto, cuya dinámica política se caracteriza por un sistema partidario donde si bien hay competencia, no existe alternancia en lo que hace al ejecutivo provincial. Es decir, no se logró construir una oposición que se planteara como alternativa en el gobierno provincial, aunque en la última década gran parte de las intendencias se encuentran gobernadas por aquella en concepto de alianzas o frentes electorales entre partidos nacionales y expresiones locales (Vaccarisi y Campos 2013). Neuquén constituye un caso de estudio dentro de los análisis de la política argentina, que no es posible equiparar sin más a otras situaciones provinciales con fuerte gravitación de las redes familiares de poder, como Catamarca y la familia Saadi, los Romero Feris en Corrientes o los Juárez en Santiago del Estero, en las que profundas crisis políticas locales e intervenciones federales ocasionaron la pérdida de parte del poder de esos grupos. Las familias políticas no se limitan a un solo partido, la dinámica de funcionamiento del sistema de partido es distinta y quizás haya que plantearse, que de todos modos, son provincias que forman parte de las denominadas “zonas marrones” de las que habla O’Donnell al referirse al ejercicio diferencial de la democracia territorial. En Neuquén, a diferencia de esas otras provincias, no hubo clases dominantes de larga tradición social y política, ya que la fracción burguesa que gobierna desde hace cincuenta y tres años tiene origen popular, su poder económico remite a la década anterior a la provincialización y su fuerza política desde el control del Estado neuquino se plasma recién a partir de los años 1970.

El *emepenismo* se desarrolló entre 1963 y 1983, años en que no sólo estuvo proscrito el peronismo, tronco del cual emergió y al que no regresó, sino que colaboró con gobiernos de facto, años en los que no rigieron la Constitución, las libertades y los derechos ciudadanos. En estos últimos casos (Revolución Argentina, Proceso de Reorganización Nacional) tuvieron, en general, buena relación con los respectivos gobiernos de facto, aunque hubo momentos de tensión, en particular cuando la situación de la familia se vio afectada por el secuestro y muerte de dos hijos de Felipe Sapag. Sin embargo, su mayor fuerza y crecimiento de poder se ubicó durante los años de democracia,

porque en la fuerza local se desarrollaron disidencias internas y se ejecutaron cambios hacia adentro y afuera del entramado.

El restablecimiento democrático de 1983 encontró a un peronismo en crisis, intentando democratizar su estructura interna con los avances del ala renovadora sin subordinarse al poder sindical y a un radicalismo que se puso a tono con la ciudadanía y que encaró la violencia política, social y estatal de los años de la dictadura apuntando a operar cambios importantes. Este contexto es el que rodea al MPN, el que comenzó a dibujar diferencias no sólo en sus dirigentes tradicionales, la familia y todos sus adherentes/afiliados de la provincia, sino que estableció ciertos acuerdos y discrepancias que se trasladaron al interior del partido. Se observa el apoyo de Felipe Sapag al proceso de democratización y al gobierno nacional, sin renunciar a los principios de autonomía y federalismo en un permanente marco de negociación con el poder central. Se registran fuertes diferencias entre los hermanos y cabezas principales del partido, Felipe y Elías Sapag, direccionada a acordar o no en el Senado con legislación fundamental. Felipe Sapag, el gobernador, fue más flexible y abierto a los acuerdos; contrariamente a Elías, su hermano que sistemáticamente hizo acuerdo con el PJ y en abierta oposición al primer gobierno democrático (Alfonsín), aunque llama la atención que no presentó cuestionamientos esenciales – por ejemplo– a la privatización de YPF (en los años noventa), una medida que afectaría a una economía que, como la neuquina, se sostenía y se sostiene en las regalías hidrocarbúricas, necesarias para poder ejecutar el presupuesto de la provincia.

Neuquén es una provincia estatizada en términos de un *estado empleador*. El empleo público y la distribución de ayudas sociales son dos formas con las que cuentan los gobiernos emepenistas para asignar beneficios selectivos a los votantes (Polischuk y Quayat, 2013). Desde los años setenta se produjo y reprodujo el partido-estado (Favaro-Arias Bucciarelli, 1999) y tanto el Estado nacional como el local tuvieron un papel importante en la obra pública y en el establecimiento de empresas nacionales (YPF, Gas del Estado, Vialidad, El Chocón, Hidronor, Hidroeléctricas) que contribuyeron a generar empleo público. El número de empleados que tiene la provincia sigue siendo alto en la actualidad, cuando se lo compara con otras jurisdicciones, como Río Negro o Mendoza. Son 62.200 trabajadores provinciales a los que hay que sumarle las empresas públicas, los municipales y aquellos que están en comisiones de fomento; ello permite considerar que alrededor de 85.000 estatales trabajan hoy en Neuquén. Es decir, cuatro empleos de cada diez son sostenidos por el estado y representan el 62% del total de los ingresos a la planta estatal en la provincia (*Río Negro*, 2015: 1-3. Serie Suplemento Económico).

Las divergencias en el interior del MPN desde el regreso de la democracia inciden en la construcción gradual del *MPN como partido provincial* desde los años ochenta, sin que ello implique renunciar a las banderas de igualdad, derechos, bienestar social, su trilogía de postulados (aunque la crisis fiscal provincial las fue deteriorando a partir de los años

noventa). Asimismo nos acerca más a la hipótesis del MPN como partido ‘popular’, en cuanto logró la adhesión de un amplio abanico de sectores sociales (fracciones de la burguesía, sectores populares y una ancha franja de sectores medios) en una sociedad ‘conservadora’ que apuntó a lo conocido: el MPN.³⁷

A qué no estamos refiriendo? Neuquén tuvo un rápido crecimiento poblacional especialmente a partir de la década de 1970, cuando el Estado nacional intervino con la instalación de empresas públicas, absorbiendo un importante establecimiento de migrantes internos, futuros sectores medios que en la medida que se acrecentaban y beneficiaban con su residencia fueron debilitando sus lealtades políticas partidarias previas. Paralelamente se produce poco crecimiento vegetativo (en las últimas décadas en ascenso) y la radicación de inmigrantes de países limítrofes, en especial, chilenos. Ahora bien, los argentinos que se establecieron en Neuquén hace más de treinta años, llegados de centros urbanos, particularmente eran jóvenes calificados o profesionales, con una cultura ‘emprendedora’, generando una sociedad provincial más material e individualista; al decir de algunos autores, ‘moral de frontera’ (Palermo, 1988:18-19). No hay en Neuquén, clases altas de larga tradición histórica, sólo fracciones de la burguesía comercial sin tradición, sectores medios dedicados al comercio mayorista o minorista, profesionales, técnicos y empleados estatales provinciales y sectores populares que son en gran parte la base y sustento político electoral del *emepenismo*, en particular en los principales núcleos urbanos. Problemas, desafíos y necesidades de la sociedad neuquina (o parte de ella), que por una parte, adhiere con rapidez en manifestar su disconformidad (salarial-social) en la calle y, por otra, sigue apostando al MPN. Se mantiene una importante fracción de la burguesía y sectores medios acomodados, enriquecidos y ligados a las grandes obras, oportunidades comerciales, conexiones y concesiones oficiales³⁸. Y son estas clases o fracciones de clase las que dominan la economía neuquina y la estructura del MPN.

Desde el retorno a la democracia, el sistema de partidos de alcance nacional se fragmentó, tanto en lo que hace al número de fuerzas competitivas como a la distribución territorial de los mismos. Sin embargo esa fragmentación no fue uniforme en las provincias; las fracturas en las jurisdicciones locales más pobladas parecen estar acompañadas por una cierta estabilidad partidaria en las más pequeñas; a ello debe sumarse la introducción del *ballotage* y la fuerza relativa de los terceros partidos-candidaturas extrapartidarias. Se observa en el orden provincial reformas que permiten a los partidos locales administrar los efectos negativos de una creciente competencia nacional, produciéndose un control de fronteras electorales, ya que se estaría favoreciendo una mayor territorialización y diferenciación de la competencia partidaria respecto del escenario nacional y de las políticas aplicadas. Esta caracterización no se visualiza, por lo menos hasta el presente, en el *emepenismo*.

No se trata de un populismo provincial o por lo menos, resulta espinoso afirmarlo (Favaro y Arias Bucciarelli, 2001) desde que estos tienen una relación incómoda con la política

representativa; plantean tensiones *por arriba y por abajo* con los formatos de la democracia que es la que les permite llegar al gobierno y participar de la dinámica de los partidos. Antes bien, el MPN es un partido policlasista, con un peso mayoritario de sectores medios. El estado provincial es el gran proveedor de empleo, su ‘clase política’ está enlazada por intereses económicos con la fracción burguesa proveedora del estado, propietaria de empresas de construcción al servicio de esa instancia y en menor medida, de los particulares o privados. Es la que proporciona las prestaciones comerciales y de la vida cotidiana –en un cruzamiento de intereses públicos/privados– para el asalariado neuquino³⁹.

El MPN presenta, al igual que los partidos populistas, un fuerte ingrediente de clientelismo, ya no en los términos tradicionales (entre señores y masas desorganizadas), sino en una relación mediada por estructuras orgánicas, agencias, organizaciones en la trama de un estado fuertemente interventor y movilizador que permanentemente se configura y reconfigura la cultura política creando nuevas enunciaciones, símbolos, figuras y dirigentes que contribuyen a nuclear. Lo enunciado no implica afirmar, sin embargo, que Neuquén esté exento de conflictos políticos y sociales, mayoritariamente protagonizados por empleados estatales.⁴⁰ Recordemos que las condiciones bajo las que opera el populismo lo hacen entender a la democracia como la “ocupación de espacios públicos de los cuales los pobres y los no blancos estaban excluidos, más que al respecto a las normas e instituciones de la democracia liberal” [...] “El líder difunde los mitos y los símbolos que identifican al pueblo como legítimo portador de los valores nacionales-democráticos y convoca los ritos y festejos en los que el sujeto colectivo emergente ratifica con su presencia la nueva religión cívica” (Torre, 2013).

En síntesis, ¿cómo se lograría la democratización de Neuquén? Plantea Gibson que en los “países federales el gobierno central interviene regular y sustantivamente en los asuntos subnacionales de distintas maneras y que el mecanismo de intervención federal puede ser utilizado como una vía hacia la democratización subnacional” (Citado por Behrend, 2013:60-67). Esta interpretación puede ser válida para provincias tradicionales, aunque varios casos ilustrativos son muestras de la complejidad del proceso ya que “como la política de familia o la existencia de oligarquías federales, no desaparecen de un día para el otro...” “[...] Las prácticas de concentración del poder están arraigadas y permean tanto el oficialismo como la oposición” (Ibíd).

Con excepción de los periodos de gobiernos de facto, Neuquén a la fecha no dio lugar a indicadores que habiliten al gobierno nacional intervenir en la provincia; antes bien, que la familia política gobierne hace más de cincuenta años, no genera malas relaciones entre ambas partes –Estado nacional-estado provincial–; al contrario, fueron y son buenas, y a veces excelentes, según las prioridades de uno y otro. La intervención federal no ha sido un mecanismo usado por el Estado nacional para provocar cambios y realineamientos políticos en la provincia. En todo caso, una mayor democratización de este

espacio subnacional es un proceso abierto y a largo plazo en términos de concentración de poder y niveles de participación de la sociedad.

En síntesis, Neuquén –una nueva provincia a partir de 1958– con el MPN –desde 1963 en el gobierno– resulta un ejemplo de creación por parte de la dirigencia local, de un partido que surge como neoperonista en el contexto de la creación de este tipo de fuerzas en el orden nacional, que en su devenir, muda a una fuerza que pretende reforzar los principios del peronismo cuando se levanta la proscripción (1973) y que en un tercer momento, ya con la recuperación de la democracia en los ochenta, frente a los cambios producidos en la sociedad, debe reconfigurarse e interpelar con otras estrategias a la sociedad neuquina, convirtiéndose en un partido provincial que, como pocos, permanece de modo exitoso en Argentina. Por lo tanto, se trata de una fuerza que atraviesa tres momentos: el neoperonista, el peronista y el provincial, instalándose como entramado en este último, en el marco de la crisis energética nacional a partir de la explotación de sus recursos hidrocarburíferos y sus alianzas y acercamientos a los intereses del gobierno central.

No todas las organizaciones creadas en escala provincial a partir de 1955 lograron prevalecer en el escenario político nacional, tal es el caso de los denominados partidos neoperonistas o partidos escindidos de las fuerzas tradicionales (PJ-UCR). En el caso de Neuquén, el monopolio de los recursos públicos, en particular la generación de empleo estatal y la presencia y visibilidad que tiene el partido en la provincia, le imprimen un peso histórico que fundamenta su predominio y un simbolismo particular y refuerza la relación votante/fuerza política. Debe agregarse a esto la flexibilidad para renovarse y adecuarse a los cambios y la capacidad para dirimir las disputas de poder que surgieron en sus propias filas (al igual que el peronismo, es un sistema político en sí mismo). La competencia política fue intrapartidaria no interpartidaria. Paralelamente, existe consenso en los habitantes de la provincia de cierto riesgo frente al cambio político en el poder ejecutivo provincial (no sucede lo mismo en lo relativo a la conformación de la Cámara de Diputados de la legislatura provincial, en las representaciones en el Congreso Nacional o en las intendencias municipales), frente a una oposición que es vista y no se ve a sí misma, como alternativa al MPN. De modo que gran parte de la sociedad tiene instalado un principio que creó el propio partido: Neuquén y el MPN nacieron y crecieron juntos. Esto se consolida por la fuerte penetración en el interior, con seccionales y delegaciones municipales en pueblos, en referentes barriales – especialmente en los más carenciados –, en el empleo público y las políticas sociales.⁴¹ En rigor, es interesante la afirmación de Gibson al referirse al PJ como un ‘partido de poder nacional’, es decir, según su propia definición “...posee en su interior los instrumentos clave para disciplinar a los actores políticos, alimentar coaliciones y aportar estabilidad para el desempeño social de las instituciones del partido mismo” (Río Negro, 2014:27). Más allá que puede ser perverso para el sistema bloquear el desarrollo de los partidos de oposición, el MPN,

a la fecha, mantiene mucho de la *genética justicialista*, es decir, hay un núcleo celular de *otro tipo* que no es fisiológico, sino político.

Su pragmatismo a la hora de negociar con el gobierno nacional- más allá de sus discursos históricos⁴²- no lo hace un partido que se presenta como un obstáculo para aquél; el MPN tuvo buenas relaciones con prácticamente todos los gobiernos nacionales. Lo expuesto se fue desarrollando, ampliando y complejizando y abona la identificación de los 'ciclos' de un partido provincial predominante en el sistema político neuquino, aunque en la historia reciente no haya dejado de utilizar, prioritariamente, estrategias electorales de asociación con desprendimientos del justicialismo y otros, a través de las listas colectoras (o cooptación de partido y dirigentes opositores). El MPN viene produciendo ciclos históricos en un devenir similar al protagonizado por el justicialismo; nacido de la misma fuente, no dudó en mimetizarse con el 'aggiornamento' doctrinario impuesto por entonces presidente Menem cuando llegó el momento de desregular y privatizar, y tampoco tuvo dudas cuando hubo que frenar esa misma dirección porque no era conveniente continuar para ganar elecciones. Sus conceptos generales, base ideológica amplia, el ejercicio de praxis lo llevan a más de medio siglo en el gobierno y en el poder, con ventajas respecto de otras provincias y partidos, debido en parte a su fuerte voluntad de poder y a una oposición débil - que no logra formular una propuesta distinta a la de los entramados centrales- a la estructuración de poderes internos familiares tanto en el partido como en el gobierno y a su peso en la geografía neuquina, donde la barda limita y la pobreza inquieta. Es un partido de poder que gana elecciones y después continúa siendo indispensable al gobierno central.

Los estudios académicos confirman la importancia de los partidos provinciales en las contiendas electorales nacionales en la elaboración de listas electorales y dirigir campañas, entre otras cuestiones. De modo que, en general, coexisten con los ejecutivos nacionales ya que Argentina es un país con fuerte presencia de federalismo. Si bien es correcto que tanto con la Constitución de 1853 como con la de 1994 los gobiernos se reservan poderes significativos en diferentes ámbitos y las burocracias de la subinstancias administran las iniciativas de políticas locales controlando, asimismo, la implementación de las nacionales, es necesario repensar también el tema del federalismo ya que en el siglo XXI está adquiriendo una nueva dimensión. El federalismo, bandera principal del empenismo durante tiempo y fortalecido en el siglo XX, más allá de la autonomía que tiene cada provincia, dejó de ser un nudo de enfrentamiento entre el Estado nacional y el estado provincial; en los últimos años se hace evidente la *política de negociación y coexistencia pacífica* de ambas instancias.

¹ Es importante reflexionar, en este orden, sobre el fracaso del PDP liderado por Lisandro de La Torre en las elecciones de 1916 por las divisiones inter-intra élites y los personalismos existentes en la política argentina de comienzos del siglo XX (Malamud, 1995: 289-308).

² No obstante, señala Tato (2011) que hubo intentos de constituir agrupaciones conservadoras de alcance territorial, como el Partido Demócrata Nacional que “en la década de 1930 conformó la columna vertebral de la oficialista Concordancia”, la Concertación Nacional de Fuerzas Opositoras (1921) para enfrentar a la UCR, y la Confederación Nacional de las Derechas (1927)”.

³ Nos referimos a las catorce tradicionales provincias y a los nueve territorios nacionales.

⁴ Una definición aceptable es aquella que sostiene que una Nación es un grupo humano consciente de formar una comunidad que comparte una cultura común, está ligado a un territorio delimitado claramente, tiene un pasado compartido y un proyecto colectivo para el futuro. De todos modos, el problema -ante la imposibilidad de definir a la Nación como una entidad objetiva-se enfrenta desde la subjetividad que hace a los individuos sentirse miembros de una colectividad concreta y concebirse como una representación simbólica e imaginaria.

⁵ Entendemos por populismo a un fenómeno complejo que combina los mecanismos de la democracia representativa y la participación social y plebiscitaria; es una estrategia de acumulación extensiva que se centra en una mayor acción del Estado en su carácter de inclusión social, expresión de la crisis del capitalismo primario exportador y de la sociedad que este produjo (Vilas 2009).

⁶ En 1973 hubo reuniones e intentos de acuerdo entre sectores del Frejuli (Frente Justicialista de Liberación, coalición electoral dirigida por el Partido Justicialista) y el MPN para presentarse unidos en esas elecciones con el compromiso de repartos de cargos. El ofrecimiento realizado por el frente peronista no satisfizo al MPN y lo llevó a decidir presentarse de manera separada a pesar de la presión y las amenazas de que no sería aceptado por el gobierno central.

⁷ Ello se encuentra enunciado con claridad por Serú García (Mendoza) quien define las razones de adhesión a Tres Banderas, entre otros, a Corvalán Nanclares. Para mayor información Mellado (2010).

⁸ Se dio un intenso debate que incluyó a dirigentes como Elías y Felipe Sapag, Caballero, Creide, Nélica Alvarez de Del Pin y Carlos Sobisch, entre otros. Resulta interesante destacar que desde el inicio el entramado partidario se estructura, fija convención, seccionales territoriales y cada una de ellas, contaba con centros de distrito.

⁹ Se estructura el MPN alrededor de Felipe Sapag (Cutral Co), José Carol (Cutral Co); Amado Sapag (Zapala); Elías Sapag (ciudad de Neuquén) por su relación en la capital neuquina con Carlos Sobisch. Se contabilizaba a referentes como Mendaña o Natali por su relación con los trabajadores ferroviarios; la correspondencia epistolar destaca también la necesidad de motivar a los trabajadores del petróleo.

¹⁰ Al producirse la Revolución Argentina en 1966, tres sectores de militares discutieron qué hacer con las provincias: el colorado (generales Rauch, Toranzo Montero, Menéndez, etc), el violeta (generales Lanusse, Uriburu y Alsogaray) y el oportunista (generales Osiris Villegas y Carlos Rosas). Se analizaron dos tesis: la de designar al frente de las provincias a hombres identificados con la Revolución y la que proponía Osiris Villegas de colocar a hombres representativos de cada estado (Teoría de los Gobernadores Naturales). Como éste no fue el sector que triunfó, tampoco pudo efectivizar inicialmente esos nombramientos (cfr Primera Plana, 18 de mayo de 1965).

¹¹ Desde la conformación del partido y la definición de su participación en las elecciones, los principales candidatos expresaron su compromiso de votar en el Colegio Electoral la fórmula que resultare ganadora. Es decir, desde el comienzo, la idea era a través de las preferencias partidarias nacionales con una identidad provincial, ligada a la autonomía y el federalismo.

¹² Carlos Sobisch era oficial retirado del ejército y un referente del peronismo en la ciudad de Neuquén. Ocupó el lugar 16 como legislador y por su amistad con Elías Sapag fue designado Vicepresidente Primero del MPN. Se distanció del partido por sus diferencias con el resto de los diputados y formó el bloque Independiente (dentro de la cámara de diputados provincial), regresando en 1973 al peronismo.

¹³ Teach (2003) plantea que el partido Tres Banderas (Mendoza) puede entenderse como una de las primeras expresiones neoperonistas (la primera fue la Unión Popular) que surgió como iniciativa de la dirigencia local-de una élite política del peronismo histórico - buscando “competir con el líder exiliado a partir de ciertos recursos que a éste le eran vedados, a saber, su participación en la competencia electoral y en la distribución de los recursos institucionales del estado”.

¹⁴ En enero de 1961, Alberto Serú García y Ernesto Corvalán Nanclares dos dirigentes mendocinos que se inclinaban por la participación a través de un partido legalmente reconocido, crearon el partido peronista Tres Banderas -en alusión a los tres emblemas de identidad peronista: independencia económica, soberanía política y justicia social-. Esta organización apuntaba a capitalizar en la provincia (Mendoza) el espacio de vacancia que había dejado el líder exiliado. Las expresiones de Serú García vertidas en la prensa advierten sobre algunas características de la participación en un marco legal proscriptivo: mientras que el nombre de

Partido Justicialista Nacionalista fue vetado por la justicia electoral, fue aceptado el partido Tres Banderas, con la misma carta orgánica y los mismos dirigentes. La importante presencia territorial sugiere que el partido Tres Banderas reactivó la red de dirigentes justicialistas con cierta facilidad, ya que a tan sólo a un mes de creada la organización pudo presentar candidatos para la mayoría de cargos que se disputaban (cfr Mellado 2010).

¹⁵ El primer partido neoperonista, la Unión Popular, fue creado por Juan Atilio Bramuglia – Ministro de Relaciones Exteriores y Culto de Perón, luego de producida la Revolución Libertadora. Pretendía ser heredera del peronismo; sin embargo, no logró apoyos de parte Perón desde el exilio, fundamentalmente por la idea que fuera un “peronismo sin Perón” o un partido independiente.

¹⁶ El ingeniero Salvatori se radicó en Neuquén –residía en Bahía Blanca– junto a otros técnicos y profesiones en los años sesenta; integró los equipos que crearon y formaron parte del COPADE (Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo) en 1964 –organismo técnico de planificación que elaboró y ejecutó políticas de estado en la provincia y su vinculación con el Estado central. En la actualidad Salvatori continúa como dirigente político del MPN.

¹⁷ Las relaciones entre el Ejército y los comerciantes del área central de Neuquén –entre ellos los Sapag–, permitieron configurar una comunidad de intereses que facilitó un reconocimiento de la corporación militar hacia los Sapag y, en ese contexto, en 1972 Elías Sapag fue convocado por Lanusse para celebrar un acuerdo político con el general Perón en el exilio.

¹⁸ En un mensaje pronunciado en la emisora radial, LU5 de la ciudad de Neuquén, Felipe Sapag, apeló a que el MPN “... se ha constituido en respuesta a las aspiraciones de amplios sectores populares que, en años muy cercanos, vieron concretadas y satisfechas sus aspiraciones sociales participando activamente en la reestructuración económica y política de la nación...” “... interpreta el sentir del poblador neuquino que desea asegurar el bienestar general, la reafirmación de la paz social...”.

¹⁹ Así denominó la prensa local la llegada a Neuquén de Juan Manuel Abal Medina, Daniel Paladino, José Ignacio Rucci, Lorenzo Miguel, Segundo Palma y el presidente electo Héctor J. Cámpora, a efectos de otorgar su apoyo a la fórmula del FrejuLi encabezada por Romero-Such. En Río Negro, 29 de marzo de 1973.

²⁰ Dirigentes, organizaciones y otras figuras se hicieron presentes en Neuquén para que “no quede al margen de la tarea de la liberación nacional...” ya que “... Sapag no pertenece al Movimiento Peronista, no es peronista y cuando intenta pasar su propaganda (...) comete un verdadero acto de piratería política”. En Río Negro, 8 de abril de 1973.

²¹ Hasta fines de 1971 Paladino había sido delegado personal de Perón y, como tal, mediador en las negociaciones de éste con el general Lanusse, presidente de facto. Fue sustituido por Héctor J. Cámpora en el marco de un creciente tensionamiento de las relaciones de Perón, y de las juventudes peronistas, con el gobierno militar.

²² Río Negro, 4/4/2010

²³ El general Trimarco conocía Neuquén, porque había sido destinado a la región entre los años 1964-66 y fue gobernador de la provincia durante el gobierno militar hasta diciembre de 1983.

²⁴ Entre algunos de los técnicos y políticos empenistas que fueron incorporados a este régimen, se puede mencionar: Máximo Domínguez (Director de Recaudaciones) nombrado por Contreras Santillán y que venía del gabinete de la intendencia de Jalil; Emilio Moreta, Ministro de Economía (luego Ministro de Economía de Salvatori); César Gazzera interventor de la intendencia neuquina entre el '76 y el '78, designado durante los años '90 presidente de TAN (Línea Aérea Estatal de Neuquén); Rodolfo de la Fuente, Secretario de Gobierno y Bienestar Social de la Municipalidad de Neuquén (febrero a diciembre de 1978, luego intendente de la ciudad entre 1979-1980. Durante la gestión de Trimarco, se desempeñó Ricardo Gutiérrez, Ministro de Obras y Servicios Públicos, prosecretario de la Cámara de Senadores en 1999; Alberto Manuel Fernández, Ministro de Bienestar Social (luego ocupó el mismo cargo durante la gobernación de Salvatori y una banca de diputado por el MPN durante la gestión de Sapag (1995-99). Recordemos además que en la visita que hizo Videla a Neuquén en abril de 1979, tuvo una reunión con dieciocho jóvenes (“representativos”) de la provincia, entre ellos figuraba Jorge Omar Sobisch, presidente del Club Independiente.

²⁵ Inseguridad que aumentó cuando se produjo el conflicto limítrofe por el Canal de Beagle entre Argentina y Chile, que extendió el rumor acerca que los chilenos residentes, “serían internados en sitios estratégicos de Argentina para que operasen como escudo humano” (El Chocón, en Neuquén; la Destilería de YPF en Luján de Cuyo en Mendoza o el dique Ameghino en Chubut). Para mayor información sobre este tema, ver Azconegui, 2014.

²⁶ Cabe recordarla la pueblada de Cutral Co y las casi diarias huelgas y marchas de protesta de empleados estatales nucleados en CTA-ATE y ATEN, en reacción a la política de privatizaciones.

²⁷ La creación de la línea interna denominada Movimiento de Acción Política (MAPO) a mediados de la década de los '80 (1987), tuvo como objetivo central establecer la obligatoriedad de la realización de las elecciones internas. Un propósito central del MAPO era que el único dirigente indiscutible era Felipe Sapag pero que por debajo de él todos estaban en igualdad de condiciones y debía ser la gente la que

eligiera los candidatos. El desencadenante de esta posición fue el fracaso en las elecciones legislativas de 1985. Esta propuesta quedó incorporada a la Carta Orgánica partidaria y las internas pasaron a ser una virtud que destacaba al MPN sobre los otros partidos que, en general, elegían “a dedo” a sus candidatos. Desde entonces se realizaron numerosas elecciones internas, algunas poco relevantes y otras que se caracterizaron por su importancia y extrema dureza. Las campañas pusieron en evidencia cuestionamientos a liderazgos históricos, enconos personales y posturas ideológicas encontradas. En síntesis, lo que se democratizó en el MPN fue la lucha por el poder y el acceso a los cargos de gobierno. Las internas más elocuentes fueron las que enfrentaron al MAPO, con Luis Jalil como precandidato a gobernador, con la lista de Felipe Sapag encabezada por Pedro Salvatori y las de Jorge Sobisch con Luis Felipe Sapag (h). Estas luchas dejaron disconformes pero era opinión mayoritaria que el partido salía fortalecido como lo demostraba el aumento de las afiliaciones.

²⁸ Durante la gestión de Sobisch, el diario sobrevivió 5 meses con gran esfuerzo al impacto en el medio por el quite de la publicidad oficial: cfr La Nación 10/01/2003: “Sobisch canceló avisos en el diario Río Negro y en 8300, 05/07/2005.

²⁹ Martínez de Perón seguía siendo la jefa del partido y se había recluido en Madrid desde su liberación en 1981. Mantenía cierto desprecio por los dirigentes peronistas, que era recíproco y despertaba la desconfianza mutua.

³⁰ En los primeros años de la democracia, influía aún en el PJ Herminio Iglesias, ex candidato a gobernador por Buenos Aires, liderando el bloque de senadores, el senador Vicente Saadi.

³¹ Incluyendo a Eduardo Menem, en contra de lo encomendado por su hermano Carlos, gobernador de La Rioja.

³² Es de destacar que en Senado el proyecto fue discutido y modificado sin dictamen; se convirtió en ley con el cambio en voto positivo del MPN.

³³ Entre otras propuestas rechazadas por el sector justicialista, en algunos casos con el apoyo de partidos menores o provinciales, se encuentran la Ley de Reforma del Código de Justicia Militar, la Ley de Punto Final (el MPN votó en contra); el Plan de Reforma del Estado (que contemplaba el ingreso de capitales privados a las compañías estatales), fracasó en el Senado por la oposición del justicialismo, que planteó la consigna “La soberanía no se vende...” (La Nación, 28/4/1988).

³⁴ Fue el único dirigente del MPN que realizó ese intento.

³⁵ Neuquén es la segunda provincia más poblada de la Patagonia, detrás de Río Negro (633.374 habitantes de acuerdo al Censo Nacional de Población 2010); la mitad de la población neuquina vive en la capital provincial.

³⁶ Tal es el caso paradigmático del Departamento de Añelo (localidades de El Chañar y Rincón de los Sauces). Datos aportados por los registros civiles del Neuquén, muestran un aumento del 133% de cambios de domicilio en esas localidades respecto del 2010. El 59% de las personas eligen diariamente la capital neuquina – como primera ‘parada’ en busca de un futuro mejor (La Mañana, 2014). Es una migración hacia las localizaciones donde se encuentran los yacimientos de petróleo; distinta a la de décadas anteriores, con presencia de sectores populares más vinculados a la búsqueda de fuentes de trabajo. Sin embargo, las prioridades del nuevo gobierno nacional, el valor del barril del petróleo, la retracción en este sentido del ingreso de capital, entre otras cuestiones, retrajo las inversiones en una reserva que se había instalado como el ‘salvavida’ de los yacimientos no convencionales en el país: Vaca Muerta.

³⁷ En este sentido, marca una diferencia importante respecto de la mayoría de los partidos provinciales.

³⁸ Según un estudio realizado por investigadores de la UNCo sobre niveles de ingreso y distribución según clases sociales en Neuquén (núcleo urbano ciudad de Neuquén-Plottier), entre el 2004-2014, se pone en evidencia que en el 2004, el 55% de las familias neuquinas integraban los segmentos socioeconómicos que corresponden a la clase baja y el 39% a la media. En el 2014, el 47% corresponde a la clase baja y el 48% media; es decir, hubo un ascenso de la clase baja a la media. Según el informe hacia el 2014, la desigualdad es más extrema: el 6% de la población gana cuarenta veces más que el 17% más pobre. En (8300)web Secciones, 23/09/2015.

³⁹ Por ejemplo, la prensa neuquina, servicios de salud centrales, emprendimientos de producción y venta de vinos y aceite, entre otros, son propiedad de personas vinculadas y que reciben el apoyo económico del gobierno neuquino.

⁴⁰ Precisamente son los empleados estatales de educación y salud, los sin techo, sin trabajo, obreros del petróleo (liderados por Roberto Pereyra, actualmente senador, principal contendiente de Jorge Sapag – hijo de Elías Sapag– ex gobernador). Además, recordemos que Neuquén tiene en funcionamiento una de las pocas empresas con gestión obrera del país: FaSiPat (Fábrica Sin Patronos), controlada por el PTS.

⁴¹ Neuquén es uno de los distritos que registran los mayores niveles de empleo público en la Argentina, sólo superado por Tierra del Fuego. <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincia/html>

⁴² Es interesante seguir el derrotero político del actual gobernador de Neuquén, Omar Gutiérrez, nieto de uno de los hombres principales y fundados del MPN. Forma parte de la tercera generación de familias del MPN, que siempre tuvieron cargos importantes en el partido, tales como senadores, diputados y ministerios, entre otras funciones.

Referencias bibliográficas

Alonso García, María Elisa (2007) “La organización interna de los partidos provinciales argentinos: una oligarquía provincial”. Ponencia presentada en el Congreso de Latinoamericanistas Europeos (CEISAL), Bruselas, 11 al 14 de abril, policopiado.

Ansaldi, Waldo (2006) “El silencio es salud. La dictadura contra la política”, en Hugo Quiroga y César Tcach (comps.) *Argentina 1976-2006. Entre la sombra de la dictadura y el futuro de la democracia*, Rosario: Homo Sapiens, pp. 97-118.

Arias Bucciarelli, Mario (2010) “El peronismo en Neuquén y su difícil institucionalización. Una aproximación a las dimensiones que expresa en la década de 1960”. Ponencia presentada en las X Jornada de Historia Política, Mar del Plata, en *Actas Jornada de Historia política*, N° I, ISSN 1853- 5380.

Arias Bucciarelli, Mario (2014) “El peronismo y sus partidos. Tradiciones y prácticas políticas entre 1941 y 1973”, en Julio Melón Pirro y Nicolás Quiroga (comps.) *El peronismo y sus partidos. Tradiciones y prácticas políticas entre 1946 y 1976*. Rosario: Prohistoria, pp.185-204.

Arias Bucciarelli, Mario (2016). “Los lugares de la política en la Historia Reciente de la Norpatagonia argentina. Partidos, actores y organizaciones de la sociedad en treinta años de democracia”. Programa de Investigación, Directora: Dra Orietta Favaro, en *Informe de Avance de Mario Arias Bucciarelli, director del Proyecto La democracia y la democratización argentina desde un ámbito subnacional. Actores, discursos y prácticas en el espacio antagónico de lo político*, Neuquén, 1982- 2001, Neuquén, UNCo, 2016, policopiado.

Azconegui, María Cecilia (2010) “La sociedad neuquina en tiempos de la dictadura, 1976-1983”. Trabajo presentado para aprobar el Taller 3 Doctorado Universidad San Andrés, Buenos Aires. Inédito.

Azconegui, María Cecilia (2015) “Desobediencia debida. La defensa de los derechos humanos en el Alto Valle y Neuquén, 1976-1983”, en AA.VV, *En el país del sí me acuerdo. Los orígenes nacionales y transnacionales del movimiento de derechos humanos en Argentina: De la dictadura a la transición*, Buenos Aires: Imago Mundi, pp. 47-77.

Azconegui, María Cecilia (2014) “Chilenos en Argentina, entre la protección del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la política de expulsión de la dictadura militar”, en Silvina Jensen y Soledad Lastra (comps.) *Exilio, represión y militancia. Nuevas fuentes y nuevas formas de abordaje de los destierros de la Argentina de los setenta*, La Plata: Universidad Nacional de La Plata, pp. 215-250.

Behrend, Jacqueline (2013) “La democracia en las provincias: un balance de tres décadas”, en <http://www.conicet.gov.ar/> accesado 15 de marzo 2016.

Bohoslavsky, Ernesto y Morresi, Sergio (2011) “Las derechas argentinas en el siglo XX: Ensayo sobre su vínculo con la democracia”, en *Iberoamérica Global*, The Hebrew: University of Jerusalem, vol 2, N° 2, pp. 17-48.

Caro Figueroa, José (1988) “El Partido Tres Banderas en Salta: un caso atípico”, en AAVV, *Plural 10/11, Revista de la Fundación Plural para la participación democrática*, Buenos Aires: Fundación Plural, pp. 136-143.

Castillo, Héctor (2005) *Neuquén. Crónica de una época y la creación del MPN*. Neuquén, s/e.

Cavarozzi, Marcelo (1988) “De la inflación como política a la construcción de un sistema de partidos”, en AAVV, *Plural 10/11, Revista de la Fundación Plural para la participación democrática*, Buenos Aires: Fundación Plural, pp.4-8.

Danza, Fernando (2013) “Liderazgos, electos partidarios y selección de candidatos en el Movimiento Popular Neuquino entre 1961 y 1991”, en *Revista de Historia Americana y Argentina*:Mendoza, N° 1, Vol. 48, pp. 159-190.

Fair, Hernán (2009) “La dinámica del sistema político durante el gobierno de Alfonsín”, en *Temas y Debates*, <http://temasydebates.unr.edu.ar/index.php/tyd/article/view/94>, accesado 10 de septiembre 2015

Favaro, Orietta (1999) “El Movimiento Popular Neuquino, 1961-1973 ¿Una experiencia neoperonistas exitosa?” En OriettaFavaro (ed.), *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Cehepyc/Clacso: UNCo, pp.135-166.

Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciarelli (1999) “El sistema político neuquino. Vocación hegemónica y política faccional en el partido gobernante”, en Orietta Favaro (ed.), *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Cehepyc/Clacso: UNCo, pp.253-276.

Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciarelli (1999) La conformación de una provincia exportadora de energía. Neuquén, 1950-1980, en Orietta Favaro (ed.), *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Cehepyc/Clacso: UNCo, pp.225-252.

Favaro, Orietta e Iuorno Graciela (1999) Entre territorio y provincia. Libaneses y sirio. Comercio y política en el Neuquén”, en Orietta Favaro, (ed.) *Neuquén. La construcción de un orden estatal* Neuquén, Cehepyc/Clacso: UNCo, pp. 55-81.

Favaro, Orietta (2012) “¿Estado nacional o Estado nación? La Argentina a dos velocidades: provincias y territorios nacionales”, en Mario Arias Bucciarelli, *Diez territorios nacionales y catorce provincias. Argentina, 1860-1950*, Buenos Aires: Prometeo, pp.7-20.

Favaro, Orietta (2012) “Luces y sombras en la vigencia y políticas de un partido provincial argentino: el Movimiento Popular Neuquino, 1983-2010”, en *Sociohistórica: La Plata*, N° 30, pp. 67-85.

Favaro, Orietta y Mario Arias Bucciarelli (2001) “Reflexiones sobre un populismo provincial. Neuquén, Argentina, 1960-1990”. *Nueva Sociedad*172, pp. 54-64.

García, Norma (1999) “Aproximación a la historia del pensamiento político neuquino. Un momento de definición partidaria: el Sur Argentino y el Movimiento Popular Neuquino, 1970-73”, en Orietta Favaro, (ed.) *Neuquén. La construcción de un orden estatal* Neuquén, Cehepyc/Clacso: UNCo, pp.167-192.

García, Norma (2014) “La política como acontecimiento: la actualización disruptiva de un fundamento. Peronismo y neuquinidad desde una perspectiva populista. Neuquén, 1973” en *PolHis, Revista del Programa Interuniversitario de Historia Política*, Año 7, N° 13, pp. 167-181.

Gorenstein, Silvia (1994)“Reestructuración del capitalismo argentino y repercusiones territoriales. Reflexiones en torno al ‘modelo neuquino’”, en *Revista EURE: Santiago de Chile*, N° 60, pp. 43-61.

Grossi, María y Gritti, Roberto (1989)“Los partidos políticos frente a una democracia difícil: la evolución del sistema partidario en la Argentina”. *Crítica y Utopía* 18, pp. 1-18, <http://www.escenariosalternativos.org/> accesado 18 de octubre 2015

Heredía, Mariana (2002)“Política y liberalismo conservador a través de las editoriales de la prensa tradicional en los años '70 y '90”, en *Crisis y conflicto en el capitalismo latinoamericano: lecturas políticas*. Buenos Aires: Clacso, pp.57-102.

Iuorno, Graciela y González, Alicia (1999) “Una interpretación global de las políticas económicas neuquinas. El intento de desarrollo industrial, 1958-1976”, en Orietta Favaro(ed.) *Neuquén. La construcción de un orden estatal*, Neuquén, Cehepyc/Clacso: UNCo, pp.195-223.

Laguado Duca, Arturo Claudio (2006) “¿Es posible una teoría general de los partidos conservadores?”, en *Tabula Rasa*, Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca: Colombia, N° 4, pp.167-201.

Levitsky, Steve (2005) *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*, Siglo XXI: Buenos Aires, p.55.

Malamud, Carlos (1995) “El Partido Demócrata Progresista: un intento fallido de construir un partido nacional liberal-conservador”, en *Desarrollo Económico*, Buenos Aires: Ides, N°138, pp. 289-308.

Mellado, Virginia (2010) “La experiencia concurrencista. Apuntes sobre la configuración del neoperonismo en Mendoza, 1960-1966”. Versión corregida y ampliada, presentada en Segundo Congreso de la Red de Estudios sobre el Peronismo, UNTREF, noviembre de 2010.

O’Donnell, Guillermo (1993) “Estado, democratización y ciudadanía”, en *Nueva Sociedad*: Caracas, N° 128, pp.71-72.

Palermo, Vicente (1988) *Neuquén: la creación de una sociedad*, CEAL, Biblioteca Política: Buenos Aires, N° 212, pp.18-19.

Polischuk, Luciana y Quayat María Victoria (2013) *Las ventajas del oficialismo en Neuquén*. Buenos Aires: CIPPEC.

Rein, Raan(s/f) “El primer peronismo sin Perón: la Unión Popular durante la Revolución Libertadora”, en <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/rein.pdf>, accesado 18 de septiembre 2015.

Scatizza, Pablo (2015) “Un Comahue no tan frío. La Norpatagonia argentina en el proyecto de la dictadura militar, 1975-1983”, *Revista Izquierdas*, Idea-Usach: Chile, N° 23, pp. 66-80.

Servetto, A. (2010) *73/76. El gobierno peronista contra las ‘provincias montoneras’*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tato, María Inés (2011) “El conservadurismo argentino: ¿una categoría evanescente?”, en *Las derechas partidarias*, Tercer Taller, Primera Sección, Universidad Nacional de Sarmiento, Buenos Aires, http://www.ungs.edu.ar/derechas/?page_id=71, accesado 15 de marzo 2016.

Tcach César (2003) “Golpes, proscripciones y partidos políticos”, en Daniel James (dir.) *Violencia, proscripción y autoritarismo, 1955-1976, Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires: Sudamericana, Tomo IX, pp. 17-62.

Torre, Carlos (2013) “El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo”, en *Nueva Sociedad*: Caracas, N° 247, pp. 120-137.

Vaccarisi, María E. y Campos, Emilia (2013) “De oposición a oficialismo. Ejecutivos municipales neuquinos, 1983-2011”, en Orietta Favaro y Graciela Iuorno (eds.) *La trama al revés en años de cambio*, Río Negro: PubliFadecs, pp.89-126

Vicente, Martín (2003) “El mapa y el territorio. Los intelectuales liberal-conservadores argentinos y las coordenadas del espacio de las derechas, 1955-1983”, ponencia presentada en las I Jornadas Interdisciplinaria de jóvenes investigadores en Ciencias Sociales, UNAS, Buenos Aires, 8 al 10 de mayo.

Vilas, Carlos (2009) “Populismo y democracia en América Latina: convergencia y disonancias”, trabajo presentado en el Seminario Internacional Populismo y democracia en el mundo contemporáneo. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales y Programa de Postgrado Centroamericana en Ciencias Sociales, Antigua Guatemala, 12-14 de agosto.

Vommaro, Gabriel (2006) “Cuando el pasado es superado por el presente: las elecciones presidenciales de 1983 y la construcción de un nuevo tiempo político en la Argentina”, en Alfredo Pucciarelli (Coord) *Los años de Alfonsín ¿El poder de la democracia o la democracia del poder?*, Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, pp. 245-288.

Vommaro, Pablo Augusto (2010) “Guerra contra el campo popular en los ´70: Juan Domingo Perón, la depuración ideológica y la ofensiva contra los gobernadores”, en wwbiigg.sociales.uba.ar/conflictosocial/libros/genocidio/06, accesado 21 de marzo 2016.

Las relaciones intergubernamentales como problema y el territorio como argumento: políticas de salud en Argentina (2008/2014)

*Intergovernmental relations as a problem and territory as an argument:
Health policies in Argentina (2008/2014)*

Magdalena Chiara

Antropóloga, Doctora en Ciencias Sociales (UBA); investigadora y Docente del Área de Política Social, Instituto del Conurbano, UNGS
Directora Académica de la Diplomatura en Gestión de Políticas de Salud en el Territorio, UNGS.
mchiara@ungs.edu.ar/

Resumen

Aunque con menor intensidad que en otros campos de las políticas, en la última década el sector salud ha sido escenario de distintos avances en la recuperación del papel del Estado. Con diseños organizacionales diferentes, los dispositivos de políticas sectoriales tejieron relaciones en el marco de las limitaciones que impone una matriz desigual y muy fragmentada, incluso dentro del propio sub sector estatal, que resultó del federalismo y la descentralización. Se construyeron así arreglos singulares en el marco de las restricciones impuestas por la trama de las relaciones intergubernamentales que caracterizan al sector salud en Argentina. El trabajo analiza un conjunto de iniciativas que, apelando al enfoque territorial, buscaron contrastar con la lógica sectorial que anima las acciones ministeriales. Los casos analizados muestran distintas nociones de territorio y modos también diferentes de organizar las relaciones políticas entre niveles de gobierno.

Fecha de recepción:

27.7.15

Fecha de aceptación:

25.9.15

Palabras clave: Política de salud – relaciones intergubernamentales – federalismo – territorio – Argentina.

Abstract

Although with less intensity than in other policy areas, the health sector has seen in the last decade several developments with regard to state involvement. Through different organizational designs, sectoral policies built relations within the constraints of an unequal and highly fragmented institutional frame, even within their own sub-state sector, stemming from federalism and decentralization. Thus, singular arrangements were built under the restrictions imposed by the intergovernmental relations that characterize the health sector in Argentina. The paper analyzes a set of initiatives that, appealing to a territorial approach, attempted at a contrast with the sectoral approach that encourages the ministerial actions. These attempts involve different conceptions of “territory” as well as different ways of organizing the relations between amongst of government.

Key words: Health policy - intergovernmental relations – federalism – territory- Argentina

1. Presentación^{1*}

Argentina es un país federal que ha mantenido bajo la órbita de los estados provinciales la política sanitaria. Conviviendo con modelos de aseguramiento privado y social, las instituciones estatales proveedoras de servicios de salud son reflejo de una historia que no siempre fue congruente con la organización federal. En este contexto, las relaciones entre niveles de gobierno han sido y son en la actualidad un factor clave para el desarrollo del sector.

Las políticas neoliberales de los años noventa acabaron institucionalizando el repliegue del Estado nacional respecto de la responsabilidad acerca del cuidado de la salud de la población, reconfigurando su institucionalidad y sus actores, a la vez que profundizando los procesos de fragmentación y desigualdad en el acceso a los servicios.

Con posterioridad a la crisis de fin de siglo, comenzaron a recomponerse las instituciones estatales, los servicios de salud en hospitales y centros de atención primaria y los

distintos programas. Sin embargo, el tránsito hacia políticas de un nuevo signo ha sufrido vaivenes, dificultades y conflictos, que impactaron en la dinámica entre los distintos niveles de gobierno, co-responsables de su gestión.

En este contexto y desde la perspectiva del análisis de políticas públicas, este trabajo examina algunas expresiones que ha asumido el enfoque territorial en las políticas de salud buscando interrogarlas desde el replanteo de relaciones entre niveles de gobierno que supone el regreso activo del Estado nacional. A esta introducción le sigue un segundo apartado que hace un breve recorrido histórico que explica la organización del sector; el tercero describe los principales atributos que asume el regreso del Estado nacional a la política sanitaria con posterioridad a la crisis de fin de siglo en la trama de las relaciones intergubernamentales; un cuarto apartado presenta un conjunto de casos en los que se expresa el enfoque territorial; el quinto pasa en limpio las posibilidades y limitaciones de este enfoque en la política de salud, finalizando con una conclusión preliminar.

Se trata de un análisis cualitativo basado en fuentes secundarias (documentos de los programas, páginas web, informes de avance, resoluciones ministeriales, entre otros) y fuentes primarias (entrevistas semi estructuradas a funcionarios nacionales y provinciales). Si bien el periodo tomado en consideración corre desde el estallido de la crisis de fin de siglo hasta 2014, el foco del análisis se centra desde el año 2008 en adelante.

2. La salud como “asunto” de las políticas públicas: vaivenes en su relación con el territorio

Las instituciones del Estado de Bienestar han jugado un papel capital en el proceso de constitución de los Estados nacionales. Bajo responsabilidad de los gobiernos centrales, se consolidaron funciones regulatorias, redistributivas y de provisión de servicios sociales orientadas a generar resultados tendientes a la unificación nacional. Desde esta perspectiva, resulta necesario atender a las cuestiones que se tejen en torno a la relación entre las “políticas sociales” y la “política” para comprender los procesos a través de los cuales se conformaron y fueron transformando a lo largo del tiempo, los regímenes del bienestar (Esping Andersen, 1993).

En sistemas federales, la función integradora de las instituciones de bienestar enfrentó, y parece seguir enfrentando, complejidades que derivan de su organización político-institucional (Banting y Corbett, 2002; Obinger *et al*, 2005). Siguiendo a Gibson, se entiende aquí por federalismo a la entidad política nacional que comprende niveles duales (o múltiples) de gobierno, cada uno de los cuales ejerce autoridad sobre áreas de políticas determinadas constitucionalmente, pero en la cual solo un nivel de gobierno (el central) es soberano. Como resultado de esta forma de organización dos niveles de gobierno actúan sobre un mismo territorio y, en consecuencia, dos soberanías (central

y estadual) permanecen en un mismo cuerpo político (Gibson 2004: 5-6). En este contexto, cobran particular relevancia las relaciones intergubernamentales (RIG).

De acuerdo a Wright, las relaciones intergubernamentales (RIG) son el “cuerpo importante de actividades o interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todas las clases y niveles del sistema federal” (Wright 1997: 68); estas cobran cuerpo en interacciones entre actores gubernamentales que tienen lugar en el contexto de un marco institucional determinado. Se trata de una arena sumamente compleja y poco visibilizada que ocupa gran parte del tiempo de los gestores.²

Interesados por lo que sucede con las políticas sociales, Obinger *et al* toman distancia de las definiciones formales acerca de la singularidad con que las RIG se manifiestan en los contextos federales y precisan un conjunto de atributos que caracterizan a estas instituciones: (a) arreglos institucionales y reglas para la toma de decisiones nacionales que permiten incorporar intereses territoriales; (b) actores con base territorial con ideas e intereses diferentes; (c) arreglos legales para definir responsabilidades entre niveles de gobierno; (d) transferencias fiscales intergubernamentales; y (e) arreglos informales entre gobiernos, tanto verticales como horizontales (relaciones entre funcionarios políticos y técnicos en los distintos niveles) (Obinger *et al*, 2005: 8-9). Esta aproximación resulta de particular interés para analizar las políticas “en movimiento” en la singularidad de la trama intergubernamental que instituye la organización federal.

Argentina es un país federal, organizado en tres niveles de gobierno: un gobierno federal, veintitrés provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y 2259 gobiernos locales. La Constitución vigente se remonta a 1853 y su reforma más reciente data de 1994. Cada provincia cuenta con su propia Constitución, conforme el sistema representativo y republicano de gobierno que respeta las declaraciones, derechos y garantías de la Constitución Nacional.

La Constitución Nacional define potestades federales y concurrentes, dejando las no especificadas a cargo de los estados provinciales. Mientras el gobierno federal tiene responsabilidad exclusiva en política exterior, regulación de la economía y defensa, hay potestades compartidas en justicia, educación y seguridad social; en este esquema, toda competencia no especificada permanece en la órbita provincial (Cetrángolo y Jiménez, 2004). A su vez, cada constitución provincial define el alcance y los contenidos de las responsabilidades exclusivas y compartidas con la Nación, así como también la organización y las potestades de sus gobiernos locales.

La organización de sus instituciones en tres subsectores (seguridad social, privado y estatal), la convergencia en este último de tres niveles gubernamentales (nación, provin-

cia y municipios) y el derecho de todos los habitantes a la provisión pública de salud, caracterizan al sector y definen al mismo tiempo sus problemas.

A diferencia de lo que sucede en otros campos de políticas, el ejercicio efectivo de las competencias relativas a los servicios sociales universales (educación y salud) fue afectado por distintos procesos. “Salud” presenta una situación particular ya que no figuraba en el siglo XIX entre las demandas políticas y tampoco fue objeto de una definición explícita de las responsabilidades entre los distintos niveles gubernamentales en oportunidad de la reforma constitucional de 1994, más allá de la adhesión a los pactos internacionales por los derechos económicos, sociales y culturales (PIDESC).

Una parte importante de la red de establecimientos estatales de salud fue edificada en el contexto del denominado el “Estado Social” durante el primero y segundo gobierno peronista (Andrenacci y Repetto 2007). En un contexto más general, la expansión de la infraestructura hospitalaria abonó a la construcción de la legitimidad presidencial a lo largo y a lo ancho de un territorio nacional que, hasta aquellos años, contaba con una insuficiente dotación de servicios de salud.³ El control territorial parece haber sido en aquella década objetivo de la acción centralizada del Estado en materia de salud.

Pocos años después, la transferencia de los hospitales hacia los estados provinciales revirtió la dinámica centralizadora de aquel proceso. La secuencia descentralizadora (primero administrativa y posteriormente fiscal) estuvo motivada más por las necesidades de resolver el conflicto financiero entre la nación y las provincias que por el interés por acercar los servicios a las preferencias de la población ((Faletti 2010; Bisang y Cetrángolo 1998).

En la matriz institucional del federalismo, estos procesos de descentralización forjaron una tensión que habría de estructurar la fragmentación del subsector estatal en el territorio. Por una parte, promovió en el nivel sub nacional el surgimiento de nuevos actores que asumieron a la provisión de servicios de salud como parte de su agenda de gobierno en cada territorio (Katz et al. 1993); por la otra, esa “autonomía relativa” fue condicionada por las restricciones fiscales que enfrentaron las provincias y, posteriormente, los municipios (Cetrángolo y Jiménez 2004). En ese contexto, los hospitales (casi en su totalidad provinciales y algunos municipales) no estuvieron en condiciones de acompañar las exigencias de actualización tecnológica que caracterizó al sector en aquellos tiempos (Arce 2010). Estos procesos reprodujeron en la organización y capacidades del sector las brechas territoriales existentes entre provincias y, en su interior, entre municipios y una dinámica de relaciones entre niveles de gobierno en tensión.

En este aspecto, Wright refiere a la coexistencia del conflicto y la cooperación en las RIG, en el sentido que “no son extremos opuestos de un continuum o una gama. La presencia del conflicto no indica la ausencia de cooperación” (Wright 1997: 624). Este

reconocimiento del conflicto como parte constitutiva de la dinámica intergubernamental lleva a prestar atención a dos cuestiones. La primera interpela a las políticas en aquellos mecanismos (políticos y técnicos) a través de los cuales se regulan y procesan las tensiones entre niveles de gobierno. La segunda remite a los actores responsables de la implementación, los “mediadores” (Wright 1998, 356-357; Ugalde y Homedes 2002: 83) que cuentan con “la experiencia, habilidad y buenos *mapas* para recorrer los caminos de la resolución del conflicto en las RIG” (Wright 1997: 624-5). La cuestión territorial interpela particularmente a las mediaciones a través de las cuales se construyen las relaciones políticas de las políticas públicas; el conocimiento de las condiciones de cada territorio forma parte de aquellos “mapas” a los que hacía referencia Wright.

Las reformas neoliberales de los años noventa profundizaron procesos previos, confirmando en sus resultados el interés del gobierno central por aliviar las finanzas nacionales y finalizar la transferencia de las funciones en materia de salud a las provincias.

De manera complementaria y buscando resolver los problemas financieros de los establecimientos, se creó el Registro Nacional de Hospitales Públicos de Autogestión (Decreto número 578 de 1993) institucionalizando la separación de funciones de prestación y provisión, y consagrando la autonomía de los hospitales para facturar a las obras sociales. Estas reglas de juego promovieron distintas y variadas formas de autofinanciamiento (Sojo 2001; Arce 2010).

Estas reformas fueron desafiadas (en sus diagnósticos y en sus propuestas) por el aumento de la pobreza, el agravamiento de los problemas de empleo y sus consecuencias en un sector en el que una parte importante de la población recibía (y recibe) servicios de salud a través de las “obras sociales”, asociados a su condición de trabajador.

Los cambios en la “demanda” se expresaron de manera diferente en cada territorio, fenómeno que se vio reforzado desde la “oferta” de servicios a partir de esta institucionalización del autofinanciamiento de los hospitales.

Contemporáneamente con la retirada del Estado nacional de los servicios de salud, se multiplicaron también programas focalizados sobre grupos poblacionales y territorios que tuvieron el propósito de “compensar” los efectos del ajuste en los sectores más vulnerables.

En conjunto, los procesos de “descentralización” y los “programas focalizados” construyeron un doble juego en la relación entre políticas y territorio: al tiempo que los primeros contribuyeron a desterritorializar la política nacional desplazando la responsabilidad hacia niveles sub nacionales (provincias y municipios), los programas focalizados territorializaron la asistencia en complejas alianzas entre actores correspondientes a distintos niveles de gobierno.

Conviviendo con estos procesos de ajuste-reforma, sorprende que la reforma constitucional de 1994 haya reconocido la tutela y protección de la salud al otorgar jerarquía constitucional a un conjunto de declaraciones y tratados internacionales, especialmente el Pacto Internacional de Derechos Económico, Sociales y Culturales (PIDESC). A partir de entonces, el Estado nacional quedó jurídicamente obligado a garantizar el contenido mínimo de estos derechos (Abramovich y Pautassi 2008).

En el marco del federalismo, el cambio que introdujo esta reforma constitucional abrió un escenario nuevo y complejo en la trama de las RIG en el cual se constituyó una tensión que atravesará la dinámica de las políticas en adelante: por una parte, la obligación jurídica del Estado nacional de garantizar el derecho a la salud; y por la otra, la “autonomía” que le confiere el federalismo a cada provincia para definir los contenidos y alcances de ese derecho en la práctica de la provisión de servicios.

La crisis que se gestó a finales del siglo y eclosionó en diciembre del año 2001 fue un punto de inflexión para el sector. Los problemas de empleo, el crecimiento de la pobreza y el aumento en los precios de los alimentos, se combinaron generando impactos dramáticos en determinados territorios; el crecimiento de la mortalidad infantil y la emergencia de nuevas patologías asociadas a los modos de vida y al deterioro del ambiente, fueron algunos de sus efectos más evidentes.

La destrucción de puestos de trabajo generó un cambio en la estructura de la demanda de los servicios provocando el desplazamiento de la población expulsada de los seguros sociales y privados, hacia los hospitales y centros de atención primaria estatales. Agravando estos cambios, el aumento de los precios de los insumos médicos y las demoras en el pago de salarios y contratos pusieron en emergencia a aquellos hospitales y centros de atención primaria que atendían a poblaciones en situación de vulnerabilidad social y sanitaria. En un contexto post descentralización, la crisis de finales del siglo agravó las brechas entre los territorios.

Aun reconociendo importantes variaciones entre jurisdicciones, el campo de salud quedó conformado, retomando el planteo de Wright acerca de las relaciones intergubernamentales,⁴ por *tres esferas* de autonomía relativa en la toma de decisiones, con escasos mecanismos de coordinación, tanto en el plano “político estratégico” como en el “operativo”: la *nacional*, que se organiza en torno al Ministerio de Salud y sus muy escasos hospitales nacionales; la *provincial*, que se articula en torno a los ministerios de salud provinciales y comprende a los hospitales provinciales y, según los casos, centros de atención primaria de la salud; y, por último, la *municipal*, que está organizada en torno a las secretarías de salud de los municipios, involucra a los centros de atención primaria de la salud (CAPS) y a los hospitales, cuando éstos tienen a cargo alguno de estos servicios. Se trata de *tres esferas internamente complejas* y muy heterogéneas, cuya autonomía relativa se profundiza en la salida de la crisis (Chiara 2013).

3. Buscando un nuevo lugar para el Estado nacional en la trama de las RIG

3.1. Desigualdad y heterogeneidad institucional como desafío:

En Argentina, la desigualdad entre territorios caracteriza tanto a la demanda de la población como a la oferta de los servicios.

La concentración demográfica en las regiones metropolitanas convive con disparidades importantes en la distribución del producto que son causa directa de la desigualdad en la situación social entre provincias y, en su interior, entre municipios. En el campo de salud, los indicadores epidemiológicos muestran de manera dramática estas disparidades; la mortalidad infantil y materna son algunos de los indicadores que expresan estas disparidades inter territoriales, estableciendo importantes diferencias entre jurisdicciones.

Estas disparidades se reproducen también en la dotación y calidad de servicios de salud a lo largo del territorio nacional mostrando diferencias muy significativas en casi la totalidad de los indicadores: la proporción de población que no cuenta con otro seguro que los servicios que provee el Estado, la disponibilidad de centros de atención primaria, los niveles de gasto provincial en salud y la dotación de recursos profesionales (Maceira *et al.* 2006; Abramzón 2005). A partir de estas diferencias se modelan territorios desiguales en su infraestructura y fragmentados en el modo como se organizan los servicios.

El mapa político institucional bajo cuya potestad están los servicios estatales de salud hace más complejo aún este panorama. Finalizando el siglo veinte, los estados provinciales tenían a su cargo un 68% de los centros de atención primaria y un 73% de los hospitales; mientras que la casi totalidad de los establecimientos restantes estaba bajo la órbita municipal (30 y 24% respectivamente) y sólo algunos pocos permanecían bajo la jurisdicción nacional. Estos porcentajes encierran distintas combinaciones que se fueron modelando “desde arriba” al calor de los procesos de descentralización a los que se hizo referencia y, “desde abajo”, a través de la historia singular en cada escenario provincial.

A principios de siglo el subsector estatal presentaba situaciones muy diferentes entre provincias, que se mantienen en la actualidad: mientras en algunos casos la totalidad de los servicios (tanto del primero como del segundo nivel de atención) estaban bajo la órbita provincial (17 provincias más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires); en un segundo grupo de provincias los municipios tenían alguna incidencia en los centros de atención primaria y mantenían casi la totalidad de los hospitales bajo la órbita provincial; y un tercer grupo tenía una parte importante (o la totalidad) de los centros de atención primaria bajo la órbita municipal, a la vez que una participación considerable de los municipios sobre los hospitales. Así, la trama de las RIG que sostiene los servicios

estatales de salud difiere en sus actores según cada territorio y es sumamente compleja en la naturaleza de las tensiones que debe gestionar en un marco institucional ambiguo y con escasa definición de responsabilidades desde la institucionalidad formal.

Aunque la desigualdad y la fragmentación son problemas estructurales de la organización del sector en Argentina, se profundizaron con la crisis de fin de siglo constituyendo el principal desafío que enfrentó la política de salud.

3.2. Iniciativas y dificultades en la restitución de derechos en salud:

La década que siguió a la crisis fue testigo de cambios importantes en las ideas acerca del papel del Estado en relación a lo social. En Argentina, distintas medidas muestran la decisión de intervenir sobre las condiciones bajo las cuales se reproduce la vida de la población: la sanción de la Ley de Financiamiento Educativo y la ampliamente debatida nueva Ley de Educación; la recomposición de los haberes jubilatorios y la extensión de la cobertura de los adultos mayores a través de la moratoria previsional y la jubilación anticipada; la creación del Sistema Integral Previsional Argentino (SIPA); la instauración de la Asignación Universal por Hijo (AUH) y por Embarazo (AUE); y la expansión de la asistencia con llegada directa al territorio (Plan de Seguridad Alimentaria, Manos a la Obra, entre otros).

Con la excepción de educación, se trata de iniciativas que intervinieron de modo directo sobre los problemas sociales a través de organismos nacionales, expresando un giro en el papel del Estado nacional y confrontando con las ideas que animaron a las políticas neoliberales de los años noventa.

De manera menos visible, “salud” fue también escenario de cambios. Distintos trabajos (Maceira *et al.* 2005; Cetrángolo *et al.* 2007; Belmartino 2009; Arce 2010; Chiara 2012) dan cuenta del surgimiento de nuevas iniciativas y de la profundización de otras precedentes. La diferencia más importante respecto del periodo anterior radica en las ideas desde las cuales se sostuvieron las propuestas y en el regreso del Ministerio Nacional como actor a la arena de los servicios, antes presente solo a través de los programas focalizados.

La política nacional en este periodo parece haberse concentrado sobre las relaciones entre la población y los proveedores (Belmartino 2008). La jerarquización del primer nivel asistencial a través de la estrategia de atención primaria de la salud (APS) fue planteada en el “Plan Federal de Salud 2003/2007” y se tradujo en distintos programas que tuvieron a los centros de atención primaria de la salud (CAPS) como instancia privilegiada de ejecución y a la *accesibilidad a los servicios* como problema.

Entre las iniciativas más importantes se destacan el “Programa Remediar” (Maceira *et al.* 2005), el “Programa Médicos Comunitarios” (Rossen 2006), el “Programa de Salud

Sexual y Procreación Responsable”, y el “Plan Nacer”, posteriormente denominado “Sumar” (Potenza 2012). A estos dispositivos se suman los denominados “programas verticales” que cobraron singular importancia ampliando su cobertura y alcance. Se trata de iniciativas que buscaron regular aspectos críticos de la práctica (tanto médica como institucional en el nivel de los servicios) a través de la movilización de distinto tipo de incentivos.

La provisión de medicamentos esenciales del “Programa Remediar” tuvo gran incidencia sobre los procesos de atención. La decisión de sostener su distribución centralizada y dirigida exclusivamente a los CAPS (bajo jurisdicción provincial o municipal) buscó fortalecer y jerarquizar el primer nivel con vistas a reorientar una demanda que venía concentrándose en los hospitales, recuperando así alguna gobernanza de la política nacional sobre los servicios (en su totalidad bajo jurisdicción provincial y/o municipal) que funcionaban en una matriz institucional sumamente fragmentada.

El “Programa Médicos Comunitarios” contribuyó con médicos y otros profesionales formados “para” y “en” atención primaria de la salud. Se trata de la única iniciativa que proveyó recursos profesionales a los centros de atención primaria provinciales y municipales; por esa razón, resultó particularmente sensible – como se mostrará más adelante – a los replanteos que sufrió el modo de relacionamiento del Ministerio nacional con los territorios y sus actores.

Asegurar la cobertura de servicios a toda la población fue la preocupación que encarnó el “Plan Nacer”, posteriormente denominado “Sumar”; se trata de un dispositivo de políticas que combinó empadronamiento y responsabilidad nominada, con un conjunto de incentivos que buscaron poner en línea con las metas de la política nacional, a hospitales y centros de atención primaria (provinciales y municipales).

La heterogeneidad de respuestas provinciales y locales en los establecimientos llevó a la política nacional a plantearse también la necesidad de *garantizar de manera explícita un conjunto de prestaciones en cantidad, calidad y oportunidad para toda la población*. La provisión de medicamentos esenciales en los centros de atención primaria (realizada a través del “Programa Remediar”), como también la adopción de un nomenclador de prestaciones y la definición de metas trazadoras asociadas a los mecanismos de pago a los prestadores del “Plan Nacer/ Sumar”, fueron los instrumentos escogidos para alcanzar estándares homogéneos en las prestaciones independientemente de la jurisdicción que estuviera a cargo de los centros de atención primaria y hospitales.

En su conjunto, las iniciativas nacionales expresaron intentos diversos de restituir condiciones de igualdad en el ejercicio del derecho a la salud. La *erradicación en las barreras de acceso a los servicios de salud*, el interés por *asegurar la cobertura a la totalidad de la población* y la preocupación por *garantizar de manera explícita un conjunto de prestaciones homogéneas*,

son los desafíos en torno a los que se organizó la política nacional a lo largo de la primera década y media de este siglo.

Estas iniciativas ponen en evidencia un replanteo de las responsabilidades del Estado nacional en relación al cuidado y atención de la salud que buscó recuperar gobernanza sobre los servicios a cargo de otras jurisdicciones (provincias y municipios) sobre una muy compleja y diversa trama de RIG.

Cada uno de estos dispositivos de políticas asumió de distinto modo las restricciones y posibilidades que imponía la matriz institucional federal e intervino sobre aspectos diferentes de la práctica de la atención combinando regulaciones e incentivos de distinto tipo. En las limitaciones que enfrentaban estos esfuerzos por incidir en una matriz desigual y fragmentada y, en algunos casos, contrastando con ellos, debe comprenderse la importancia que cobró el retorno del enfoque territorial a la política de salud a partir del año 2008.

4. Presentación de los casos⁵

Hacia finales de la década, el “territorio” emergió en el discurso de las políticas no tanto como una dimensión relevante para el análisis (en el sentido del correlato espacial donde tienen lugar los procesos promoción, prevención y cuidado -- en términos amplios -- en salud), sino a modo de “argumento” desde la cual contrastar con la lógica sectorial que organizaba las decisiones en el Ministerio nacional. En otras palabras, tomaba distancia de las mediaciones con las cuales --aunque de manera muy diferente-- cada dispositivo de políticas (Programa Remediar, Plan Nacer/ Sumar, programas verticales) había asumido la gobernanza de las relaciones intergubernamentales de la matriz federal: desde la jerarquización del equipo de salud del CAPS mediatizado por la provincia en el Programa Remediar, hasta la jerarquización de la provincia en el Plan Nacer/Sumar o el papel que podían tener los municipios en el Programa Médicos Comunitarios.

El momento en que surgen estas iniciativas no es irrelevante y merece una breve consideración para entender las motivaciones e intereses de quienes las promovieron. Estas experiencias se gestaron o cobraron importancia en los años 2008 y 2009, coyuntura particularmente crítica para el gobierno nacional ya que enfrentó agudos conflictos derivados de haber promovido una medida que buscaba --como forma de aliviar las consecuencias de la crisis financiera internacional-- recuperar la capacidad de recaudación del Estado nacional aumentando los impuestos a las exportaciones de productos agropecuarios.

Las reacciones contrarias a esta medida por parte de los actores económicos del sector agropecuario, produjeron importantes tensiones entre el gobierno nacional y las autoridades políticas sub nacionales (gobernadores e intendentes), aliados históricos de estos

actores en el territorio. Entre otras aristas, este conflicto puso en cuestión el principio de “solidaridad territorial” en el que se fundaba la recuperación de las políticas sociales y las propias condiciones de su financiamiento.

De manera convergente, las tensiones en la trama intergubernamental aludida y la puesta en cuestión en el debate del principio de “solidaridad territorial”, generaron un clivaje en el sistema de alianzas de la coalición gobernante a partir del cual se advierte –en muy distintos campos de las políticas públicas – la aparición de iniciativas nacionales orientadas (entre sus objetivos políticos) a *construir relaciones directas con los destinatarios de las políticas*.

Aún con las limitaciones inherentes a la organización sectorial, distintas iniciativas nacionales en salud adoptaron el enfoque territorial; algunas fueron promovidas y llevadas adelante por el propio Ministerio de Salud, mientras que otras derivaron de la articulación intersectorial con otros ministerios, en especial el de Desarrollo Social, protagonista particularmente activo de la “acción directa” con la población en el territorio.

Cuadro 1: Iniciativas que adoptan el enfoque territorial

Expresiones del enfoque territorial	Iniciativas
La construcción de escenarios institucionales en el nivel regional	Consejos Regionales de Salud (CORESA)
Relaciones directas en territorios de proximidad	Centros Integradores Comunitarios (CIC) y Plan de Abordaje Integral Ahí, en el lugar y con la gente
Generalización del uso de unidades móviles	Programa de Unidades Móviles Sanitarias (UNAMOS) Tren Social y Sanitario “Ramón Carrillo”
La construcción de redes de servicios	Programa FEASP/Remediar+Redes” Redes de atención en materno infancia
Áreas de acción para el ejercicio de derechos	Cuenca Matanza Riachuelo

Fuente: elaboración propia

a) La construcción de escenarios intergubernamentales en el nivel regional

La creación de escenarios regionales intergubernamentales muestra el interés por construir relaciones con los gobiernos provinciales en la política de salud. Complementando al Consejo Federal de Salud (COFESA) (espacio de coordinación en el que estaban representados los ministros de salud de las provincias) se crearon en el año 2008 los Consejos Regionales de Salud (CORESA). Se trata de una experiencia bastante acotada, al menos en relación a otros antecedentes como los “Colegiados de Gestión Regional”,

arreglos que pueden encontrarse en las reformas de 2006 del sistema único de salud de Brasil (Ávila Viana et al. 2010)

Los CORESA fueron concebidos como un ámbito de trabajo de los ministros provinciales correspondientes a cada región, que ampliaba su composición a los referentes provinciales y coordinadores de los programas nacionales. Se trató de un espacio complementario al COFESA que tuvo por propósito recoger la agenda que plantearan las provincias y debatir la política nacional *bis a bis* la especificidad de los problemas de cada región. En términos políticos, buscaba desplazar las relaciones bilaterales entre el ministro nacional y cada gobernador hacia un espacio que, sin perder el carácter político, abordara una agenda sectorial desde la cual traducir la política nacional a los problemas y demandas de cada región.

En el periodo 2008/2009, especialmente en el contexto de la pandemia de influenza H1N1, los informes sobre los encuentros de los CORESA formaron parte de la agenda regular de las reuniones del COFESA.

b) Relaciones directas en territorios de proximidad

Distintas iniciativas del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación muestran la decisión de establecer relaciones directas con la población en el territorio, involucrando en ellas al “Programa Nacional Médicos Comunitarios” del Ministerio de Salud. Este programa parece haber sido objeto de distintos replanteos que expresaron la necesidad de disponer de “efectores propios” que permitieran al Estado nacional actuar de manera directa en los barrios. En el contexto regional y en aquellos años tuvieron lugar iniciativas semejantes en Latinoamérica, entre las que se destaca la iniciativa “Mision Barrio Adentro” en Venezuela (Laurel 2010: 24-27)

El desafío de la “nación cercana” al que alude Perelmiter en su investigación sobre la burocracia asistencial del Ministerio de Desarrollo Social (Perelmiter 2011), logró impregnar también una parte de las acciones de la cartera de salud. Las actividades articuladas con este Ministerio fueron habilitando ampliaciones en la cobertura del “Programa Médicos Comunitarios” para fortalecer los dispositivos de intervención del Ministerio de Desarrollo Social: los “Centros Integradores Comunitarios” (CIC) y el “Plan de Abordaje Integral Ahí, en el lugar y con la gente”.

La expansión de los “Centros Integradores Comunitarios” (CIC) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación requirió de la incorporación de profesionales y promotores de salud que fueron aportados por el “Programa Nacional Médicos Comunitarios”. Cabe destacar que se trataba del único programa que disponía de recursos humanos y que mostró ser el más sensible a esta estrategia.

El “Plan de Abordaje Integral Ahí, en el lugar y con la gente” fue otra iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, a través de la cual garantizar el trabajo conjunto de los organismos nacionales, especialmente desarrollo social, salud y educación en relaciones directas – tal como alude su nombre -- con “la gente” y sus demandas.

La puesta en marcha en las distintas jurisdicciones fue resultado de acuerdos informales entre las autoridades del Ministerio y los intendentes municipales o los gobernadores.

c) La generalización del uso de las unidades móviles

Desde el año 2008 en adelante se constata una generalización del uso de las Unidades Móviles en acciones conjuntas entre los ministerios de Desarrollo Social y de Salud de la Nación, que comprometen – también en estos casos -- al Programa Nacional Médicos Comunitarios. Esta iniciativa que recupera la experiencia internacional de las denominadas “Unidades Móviles en Salud” (CICR 2006) se presenta como una estrategia de excepción que sólo debe utilizarse como último recurso para prestar servicios de salud a poblaciones que no tienen acceso a un sistema sanitario. Su uso generalizado en este periodo permite suponer que mantener una presencia en el territorio fue uno de sus propósitos.

Merece destacarse el “Tren de Desarrollo Social y Sanitario Dr. Ramón Carrillo” que desarrollaba, según documentos de la propia iniciativa: “*actividades orientadas a la atención primaria, promoción y prevención de la salud; el abordaje territorial integral, brindando atención social directa en situaciones de vulnerabilidad; y la articulación con los diferentes organismos del Estado, facilitando canales de comunicación e información*”.⁶ Con la misma dinámica, profesionales del “Programa Nacional Médicos Comunitarios” participaron de otra iniciativa similar pero promovida en esta oportunidad por el Ministerio de Salud de la Nación, denominada “Programa de Unidades Móviles Sanitarias (UNAMOS)” en el seguimiento de los pacientes. El programa contaba con unidades de distinta complejidad para la prevención de la enfermedad y promoción de la salud destinada a las zonas más vulnerables. Los equipos de salud fueron del Ministerio o de las provincias.

Al igual que en los casos anteriores, además del uso habitual de este tipo de dispositivo en situaciones de emergencia, su instalación (siempre temporaria) en las distintas jurisdicciones era resultado de acuerdos informales entre las autoridades del Ministerio y los intendentes municipales o gobernadores.

d) La construcción de redes de servicios

La perspectiva territorial encuentra una expresión más compleja que anida en las estrategias adoptadas por el sector salud (OPS/OMS, 2011) destacándose, entre otras, el “Programa FEASP/Remediar+Redes”: una iniciativa que promovió el Ministerio

de Salud de la nación y estuvo financiada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), para cuya ejecución se involucraba a los ministerios provinciales, con sus respectivos hospitales y centros de atención primaria. El programa surge de la propuesta de Redes Integradas de Servicios de Salud de la Organización Mundial de la Salud (2008) que tiene muy múltiples experiencias en la región.

El FEASP/Remediar+Redes contaba con un componente denominado “Proyectos provinciales de fortalecimiento de redes de servicios de salud” que promovía el trabajo conjunto con las provincias tanto para la “Asistencia técnica para la elaboración de proyectos provinciales” como para su “implementación”, institucionalizado a través de “Compromisos de gestión anuales entre la nación y las provincias”. Esta iniciativa se orientaba al fortalecimiento de redes de servicios de salud a través de la formulación e implementación de “proyectos provinciales” orientados a la captación, nominalización y seguimiento de personas con enfermedades crónicas. El programa preveía un sistema de transferencias según sus avances en la nominalización y seguimiento de los pacientes. Desde el punto de vista institucional, fortaleció el papel del nivel provincial e institucionalizó la adhesión a través de los “convenios marco” entre el ministerio nacional y los ministerios de salud provinciales organizando responsabilidades entre niveles de gobierno.

En el área de maternidad e infancia del Ministerio nacional, se organizaron también, aunque sin financiamiento incremental, “Redes de Atención en Materno Infancia” que involucraban a hospitales municipales y provinciales.

e) Área de acción para el ejercicio de derechos

En el año 2008, un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación respondió a la demanda de un colectivo de vecinos intimando a las autoridades a otorgar alta prioridad a la acción conjunta en la “Cuenca Matanza Riachuelo”, territorio de alta vulnerabilidad social y ambiental que comprendía algo menos de un millón de hogares de la región metropolitana de Buenos Aires.

En una compleja relación entre acción judicial y políticas públicas, se crearon distintos mecanismos de coordinación intergubernamental entre los que destaca: el organismo denominado Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR) (en el que están representadas la nación, la provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los municipios ribereños), el Plan Integral de Saneamiento Ambiental (PISA) y la aprobación de un presupuesto específico plurianual para llevar adelante esas acciones.

En ese marco interinstitucional se articulaban las políticas públicas de construcción de nuevas obras de infraestructura, limpieza y mantenimiento del espacio público y control de las condiciones ambientales y de la actividad industrial.

5. El territorio como argumento en la construcción de relaciones políticas

Las políticas de salud examinadas en las páginas anteriores muestran diferencias tanto en las necesidades de las “políticas” del sector, como en los modos a través de los cuales se vertebró la “política” entre niveles de gobierno. Este último aspecto es particularmente relevante en un sector cuya organización ha sido resultado de distintos procesos históricos: el federalismo, la expansión centralizada de la red de hospitales a mediados del siglo pasado, su descentralización posterior, las políticas neoliberales de los años noventa y la crisis de fin de siglo.

En un contexto institucional tan complejo, la recuperación de protagonismo del Estado nacional necesitó construir escenarios de poder compartido en los que gestionar la “tensión” entre la búsqueda de la “igualdad” como objetivo de las políticas, al tiempo que respetar la “autonomía” que le confiere el federalismo a cada provincia para definir el alcance del derecho a la salud en la práctica. Como se hizo referencia en el tercer apartado de este trabajo, cada dispositivo de políticas asumió las limitaciones que imponía esta matriz institucional a través de distinto tipo de arreglos institucionales, pero reconociendo en todos los casos algún nivel de autonomía de las instancias subnacionales en la intermediación entre el Ministerio nacional y la población.

El retorno del “territorio” no sólo como espacio de realización, sino como argumento en las políticas de salud hacia finales de la década, fue de la mano del propósito de construir una trama (no siempre articulada) de relaciones políticas que tomara distancia (y en algunos casos planteara cierta ruptura) con el modo como aquellos dispositivos (más puramente sectoriales) vertebraron las relaciones entre niveles de gobierno, buscando modelar la trama de las RIG.

Aunque la apelación al enfoque territorial es un atributo que aparece en todas las iniciativas, las nociones de territorio que movilizaron (en sus argumentos y en sus formas de organizar cada intervención) no fueron las mismas. Para avanzar en una revisión, se presentan brevemente distintas nociones de territorio que, en el campo de la geografía, se fueron desplazando de visiones espacialistas y abrieron paso a concepciones que dan cuenta del contenido político que encierra la noción de territorio.

Desde una perspectiva que destaca el carácter histórico, dinámico, determinante y determinado por la acción de los actores, “*la territorialidad [puede entenderse]... como una relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes) y aquello que de material e inmaterial es propio del territorio donde se habita, se vive, se produce*” (Dematteis y Governa 2005:33). Esta perspectiva enfatiza los procesos

enlazados que se dan entre los actores, la estructura social y el territorio en el seno de los cuales se inscribe el campo de la política de atención de la salud.

Autores enrolados en esta aproximación proponen interpretar los fenómenos sociales y las demandas, realizando una distinción entre lo que llaman “territorios de proximidad” y “territorios de conectividad” (Dematteis y Governa 2005; Catenazzi y Da Representação 2010; Amin 2005). La primera acepción hace referencia a un área contigua (asociada a la métrica topográfica), mientras que la segunda remite a la configuración de una red (vinculada a la métrica topológica); en relación a los actores, estas nociones aluden a lógicas de apropiación y acumulación diferentes. Desde otra perspectiva, la noción de “territorio pertinente” (Calama 2003) es definida a partir de cada problema y sus interdependencias e integra tanto la proximidad geográfica como la organizacional.

Así al hablar de “territorio” puede estar haciéndose referencia a tres acepciones diferentes: el “territorio de proximidad”, el “territorio de conectividad” y el “territorio pertinente”.

A continuación, se busca detectar qué noción de territorio organiza a estas intervenciones *vis à vis* con las relaciones políticas que cada una de ellas busca articular. Para esta segunda dimensión del análisis se retoman los atributos identificados por Obinger *et al* para analizar las instituciones federales “en movimiento”, presentados en el segundo apartado: arreglos institucionales que permitan incorporar intereses territoriales; actores de base territorial involucrados; arreglos legales para definir responsabilidades entre niveles; carácter directo de la acción; y arreglos informales entre actores gubernamentales.

Cuadro 2: El enfoque territorial en la política de salud: análisis de casos, Argentina, 2008/2014

Variables de análisis Iniciativas	Noción de territorio involucrada /	Arreglos institucionales que permitan incorporar intereses territoriales	Actores de base territorial involucrados	Arreglos legales para definir responsabilidades entre niveles	Carácter directo de la acción	Arreglos informales entre actores gubernamentales
La construcción de escenarios institucionales en el nivel regional	Pertinente Región con problemas comunes. (grupo de provincias)	Si	No	No. Más que las definiciones del federalismo y de cada programa.	Indirecto (reconoce mediación provincial)	No (más allá de los preexistentes)
Relaciones directas en territorios de proximidad	Proximidad Barrial	No. Es un espacio de intervención.	Organizaciones sociales de base territorial	No	Directo	Si (Ministro/ Intendente o Gobernador)
Generalización del uso de unidades móviles	Proximidad Barrial	No. Es un espacio de intervención.	Organizaciones sociales de base territorial	No	Directo	Si (Ministro/ Intendente o Gobernador)
La construcción de redes de servicios	Conectividad Región (agregado de municipios)	Sí. El alcance está definido por el programa nacional.	No	Si	Indirecto	No (más allá de las relaciones existentes)
Áreas de acción para el ejercicio de derechos	Pertinente Región con problemas comunes. (grupo de municipios)	Sí.	Organizaciones sociales de base territorial	Si	Indirecto	No

Fuente: elaboración propia

Para un Ministerio casi sin efectores (hospitales y centros de atención primaria de la salud), la generalización de la noción de “*territorio de proximidad*” en la política nacional fue una de las novedades del periodo; el “Plan Ahí, en el lugar y con la gente”, “Tren de Desarrollo Social y Sanitario” o los móviles de “UNAMOS” y los “CIC”, son algunos de los ejemplos.

En la búsqueda por reconstruir el Estado y en torno a la idea de “nación cercana” en los “territorios de proximidad”, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación tendió a organizar distintos tipo de relaciones directas con la población en el nivel barrial, interpelando al Ministerio de Salud de la Nación y a sus políticas, para motorizar cambios en el “Programa Nacional Médicos Comunitarios”.

Estas iniciativas buscaron articular en un espacio de proximidad (cada barrio) relaciones directas con las organizaciones sociales de base territorial y con la población. Esas relaciones estaban fundadas más en arreglos informales entre autoridades (nacionales y sub-nacionales) que en mecanismos legales que definieran las responsabilidades entre niveles de gobierno. Dada la intensidad de las acciones y su relevancia política, prometieron capacidad para responder de manera intersectorial a las demandas, aunque no presentaron mecanismos estables a través de los cuales incorporar los intereses territoriales, más allá del volúmen de respuesta que pudieran alcanzar desde la acción directa.

A pesar de la visibilidad que tuvo esta perspectiva, otras nociones animaron el regreso del enfoque territorial a las políticas del Ministerio nacional. Entre las más cercanas al sector salud, la noción de “*territorio de la conectividad*” estuvo presente en las redes de servicios que buscaba organizar el “Programa Remediar+Redes”, posteriormente autonomizado como “Redes”. Si bien involucraba a actores diversos, se trató de interacciones que se realizaban dentro de las fronteras del sector salud y bajo su lógica de regulación, construyendo una llegada indirecta a la población, en regiones formadas por varios municipios. El trabajo conjunto en el seno de una red involucraba a organismos provinciales, municipios, hospitales y centros de atención primaria, cuyos acuerdos se institucionalizaban a través de distintos instrumentos contractuales en los que se definían las responsabilidades entre niveles asistenciales. En los márgenes definidos por el programa, los proyectos provinciales permitían incorporar, a través de los mediadores involucrados, necesidades de las instituciones del sector en su territorio de referencia.

La noción de “*territorios pertinentes*” (delimitados por problemas comunes) estructuró otras dos iniciativas: los CORESA y la Autoridad de la Cuenca Matanza Riachuelo (ACUMAR). La primera generó interacciones con las autoridades de las provincias en cada región buscando acercar las decisiones nacionales a los intereses territoriales; se trató de acciones indirectas que reproducían las potestades definidas constitucionalmente para la nación y las provincias, siempre dentro de las fronteras del sector. La segunda articuló vertical y horizontalmente a las jurisdicciones involucradas (nación, provincia y municipios) a partir de un fallo de la justicia frente a una demanda de vecinos a través de interesantes arreglos institucionales. Aunque de modo indirecto (ponía en relación autoridades de distintas jurisdicciones), la autoridad judicial tenía presente los intereses territoriales del colectivo de vecinos que dio origen al fallo. A pesar de referir a un área determinada (la cuenca), esta experiencia constituye un antecedente de suma importancia en tanto logró

desarrollar distintos instrumentos de planificación y gestión para coordinar intersectorialmente la acción en un territorio con altos niveles de vulnerabilidad.

6. Conclusiones: hacia un cierre provisorio

En un contexto crítico tanto desde el punto de vista político como económico, las expresiones que se presentan en este trabajo muestran el interés del gobierno nacional, también desde el sector salud, por construir relaciones de mayor cercanía a los problemas y sus actores y modelar en algún sentido la trama de las relaciones intergubernamentales construidas en el contexto del federalismo en salud.

Aunque coincidentes en este esfuerzo, los modos como emerge el territorio ponen en evidencia en cada caso posibilidades y limitaciones diferentes.

Cuadro 3: Nociones de territorio en movimiento y atributos asociados

Noción de territorio	Atributos asociados
Territorios de proximidad	Buscan articular relaciones directas con la población. Arreglos informales entre autoridades de distintos niveles de gobierno. No parecen haber generado mecanismos estables a para incorporar los intereses territoriales.
Territorios de conectividad	Interacciones dentro de las fronteras del sector salud. Instrumentos contractuales que definían las responsabilidades entre niveles asistenciales. Proyectos provinciales permitían incorporar necesidades de las instituciones del sector en su territorio de referencia.
Territorios pertinentes	Refieren a problemas de los territorios expresados a través de sus representantes gubernamentales. Desarrollo de instrumentos de planificación y gestión para coordinar vertical y horizontalmente acciones en el territorio. Construcción de relaciones indirectas y mecanismos consensuales.

Fuente: elaboración propia

En una lectura de corto plazo, la noción de “*territorio de proximidad*” parece ser la más eficaz en la medida en que moviliza acciones directas con las organizaciones de base territorial, promueve la intersectorialidad y presenta márgenes de mayor versatilidad en las relaciones informales que establece con esos actores.

La noción de “*territorio de conectividad*” supone una arquitectura de relaciones indirectas más compleja que tiende a desplegarse al interior del sector y supone la construcción de consensos en torno a la definición de responsabilidades en el seno de la red.

Con las mismas complejidades en la construcción de institucionalidad “ad hoc”, la noción de “*territorios pertinentes*” presenta mayores potencialidades para responder de manera intersectorial a las demandas de la población.

Este recorrido pone en evidencia que el territorio aparece como *argumento* en las políticas, expresando una preocupación genuina por hacerlas más pertinentes a las demandas y necesidades. No obstante esta recurrencia, no parece estar en todos los casos necesariamente asociado a la construcción de relaciones directas con la población destinataria; este es el caso de las iniciativas animadas por la noción de “territorio de proximidad”.

Este trabajo buscó poner en juego otras nociones (“territorios de conectividad” y “territorios pertinentes”) abriendo el análisis a otros modos de intervención que, igualmente preocupados por responder a la singularidad de los problemas y demandas en el territorio, lo hacen construyendo arreglos más estables e institucionalizando acuerdos que estimulen la construcción de otra trama de relaciones intergubernamentales a través de las cuales gestionar las políticas de salud.

¹ * Una versión preliminar de este artículo fue presentado en la 4^o Jornadas de Política Social y III Seminario Latinoamericano “Desigualdad y políticas socio-laborales” ICO/UNGS y GEPS y CT-IIGG/ UBA “La sociabilidad en cuestión. Políticas sociales en Argentina y América Latina. Instituciones y condiciones de vida” 28 y 29 de mayo de 2015. Esta versión recupera parte de los comentarios allí recibidos.

² Agranoff y McGuire hacen un análisis de las actividades comprendidas en lo que denominan IGM (gestión de las relaciones intergubernamentales), en 237 ciudades de Estados Unidos que muestra la relevancia que tienen estas acciones para los administradores públicos (Agranoff y McGuire 1999).

³ Merece destacarse en este periodo (1947/1954) la estatización (por el Estado nacional) de los hospitales hasta el momento a cargo de las sociedades de beneficencia y la construcción de 4200 establecimientos de distinto tipo en todo el país que significó la duplicación de las camas disponibles (de 66.300 a 134.218). (Arce 2010: 111 y 132).

⁴ Basado en los tres tipos genéricos de autoridad (autonomía, jerarquía o negociación), construye tres modelos que se organizan en torno a dos polos: en uno de ellos se sitúa un modelo que está basado en la falta de autoridad y que supone una total autonomía de un nivel gubernamental sobre el otro (que Wright denomina de “autoridad coordinada”); en el otro extremo se sitúa otro modelo que denomina de “autoridad inclusiva” en el que prevalece la jerarquía. Entre ambos polos, plantea el modelo de la “autoridad traslapante o superpuesta” que supone que las decisiones se toman en el seno de relaciones contractuales a través de formas de negociación (Wright 1997: 104-131).

⁵ La presentación de los casos se realiza con base al capítulo cuarto “Las políticas de atención de la salud: problemas, arreglos institucionales, actores e instrumentos” (Chiara, 2013: 180-186, 207-210) con la correspondiente actualización para el periodo 2012-2014.

⁶ <http://www.msal.gov.ar/medicoscomunitarios/index.php/institucional> recuperado el 25/07/12].

Referencias

Abramovich, Víctor y Pautassi, Laura (2008) “El derecho a la salud en los tribunales: Algunos efectos del activismo judicial sobre el sistema de salud en Argentina”, *Salud colectiva*. 4, 3:261-282.

Abramzón, Mónica (2005) *Argentina: recursos humanos en salud en 2004*, Buenos Aires: OPS.

Agranoff, Robert y McGuire, Michel (1999): “Expanding Intergovernmental Management’s Hidden Dimensions”. *The American Review of Public Administration*. Vol. 29, No. 4. págs. 352-369.

Amín, Asa (2005) “Regiones sin fronteras: hacia una nueva política del lugar”. *Ekonomiaz* 58, 1er cuatrimestre.

Andrenacci, Luciano y Repetto, Fabián (2007) *Universalismo, Ciudadanía y Estado en la Política Social Latinoamericana*, Washington: INDES/BID. <http://www.ciesu.edu.uy/universalismo/Andrenacci.pdf>

Arce, Hugo (2010) *El Sistema de Salud. De dónde viene y hacia dónde va*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Banting, Keith; Corbett, Stephen (2002) “Federalism and health care policy: an introduction”. *Health Policy and Federalism A comparative perspective*. Queen’s University Institute: 1-38.

Belmartino, Susana (2008) “La gestión local de atención médica abordada como objeto de investigación”. Magdalena Chiara et al., eds. *Gestión Local en Salud: conceptos y experiencias*. Los Polvorines: UNGS: 129-142.

Belmartino, Susana (2009) *Las políticas de salud en el siglo XX: legados históricos*. En: 5° Foro del Bicentenario. Panel Políticas de Salud Pública en el siglo XX. Buenos Aires. <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/belmartino3.pdf> [Consultado: 27 de febrero de 2012].

Bisang, Roberto y Cetrángolo, Oscar (1998) “Descentralización de los servicios de salud en Argentina”. En Cominetti, R. y di Gropello, E. *La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana*. Santiago de Chile, CEPAL: 117-124.

Calama, Pierre (2003) *La démocratie en miettes. Pour une révolution de la gouvernance*. Paris, Charles-Léopold Mayer.

Catenazzi, Andrea y Da Representação, Natalia (2009) “Acerca de la gestión de la proximidad”. En: Magdalena Chiara y Mercedes DiVirgilio, eds., *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires, UNGS/Prometeo: 119-138.

Cetrángolo, Oscar y Jiménez, Juan Pablo (2004) “Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina”. *Revista de la CEPAL*. 84: 117-133.

Cetrángolo, Oscar; Lima Quintana, Laura y San Martín, Mariano (2007) *Situación del Sector Salud en Argentina. Análisis en el contexto de un sistema descentralizado*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo. (Mimeo).

Chiara, Magdalena (2012) La política sanitaria en los límites de la fragmentación, un análisis del caso Malvinas Argentinas. Magdalena Chiara, ed. *La política sanitaria en clave local. Estudios de caso en el Gran Buenos Aires 2001/2007*. Los Polvorines, UNGS: 111-142.

Chiara, Magdalena (2013) *Política de atención de la salud y relaciones intergubernamentales (RIG): continuidades e inflexiones en los patrones de interacción en el Gran Buenos Aires, Argentina (2001-2011)*. Tesis doctoral, Doctorado en Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) (2006) *Las Unidades Móviles de Salud. Enfoque metodológico*. Ginebra, Suiza.

Dematteis, Giuseppe y Governa, Francesca (2005) “Territorio y territorialidad en el desarrollo local. La contribución del Modelo SLOT”. *Boletín de la AGE*, 39:31-58.

Esping Andersen, Gøsta (1993) *Los Tres Mundos del Estado del Bienestar*, Barcelona, Edicions Alfons El Magnanim.

Faletti, Tulia (2010) *Descentralization and subnational politics in Latin America*, New York, Cambridge University Press, E Book.

Gibson, Eduard (2004) *Federalism and Democracy in Latin America*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Katz, Jorge et al. (1993) *El sector salud en la República Argentina: su estructura y comportamiento*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Laurell, Asa Cristina (2012) *Sistemas Universales de Salud: Retos y Desafíos* Documentos ALAMES.

Maceira, Daniel; Apella, Inés; Barbieri, Eugenia (2005) *Necesidades de la Demanda y Subsidios de Medicamentos: La Experiencia del Programa Remediar en Argentina*. Banco Interamericano de Desarrollo, Documento de debate, OVE/TDP-02/05.

Maceira, Daniel; Olaviaga, S.; Kremer, P. y Cejas, Cintia (2006) “Centros de Atención Primaria de Salud: Radiografía de su distribución en la Argentina”. *Documentos de Políticas Públicas*, Buenos Aires, CIPPEC: 30.

Obinger, Herbert; Leibfried, Stephan; Castles, Francis (ed.) (2005) *Federalism and the Welfare state: New World and European experiences*. Cambridge University Press.

OPS/OMS (2008). *Sistemas Integrados de Servicios de salud. Conceptos, Opciones de Política y Hoja de Ruta para su Implementación en las Américas*. Washington D.C.

OPS/OMS (2011) *Inovando o papel da atenção primaria nas redes de atenção a saúde, Resultados do Laboratório de Inovação em quatro capitais brasileiras*, Brasília, OPS/OMS.

Peregriner, Luicina (2011) *La burocracia asistencial en funcionamiento. Relaciones y prácticas en la vida íntima del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación Argentina (2003-2009)* Tesis Doctoral en Ciencias Sociales, UBA.

Potenza dal Masetto, Fernanda (2012) “La implementación del Plan Nacer en ámbitos subnacionales” *Documentos de Políticas Públicas*, CIPPEC: 82.

Rossen, Mariela (2006) “Un nuevo modelo para la gestión de recursos humanos en salud”. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Ciudad de Guatemala, 7-10 de noviembre.

Sojo, Ana (2001) “Reformas de gestión en salud en América Latina”. *Revista de la CEPAL*, 74: 139-157.

Viana, Ana Luisa d'Ávila; Lima, Luciana Dias de y Ferreira, Maria Paula “Condicionantes estruturais da regionalização na saúde: tipologia dos Colegiados de Gestão Regional” *Ciênc. saúde coletiva* [online]. 2010, vol.15, n.5, pp. 2317-2326.

Wright, D. *Para entender las relaciones intergubernamentales*. México: Fondo de Cultura Económica.

Ugalde, Antonio y Homedes, Nuria (2008): “La descentralización de los servicios de salud: de la teoría a la práctica”. *Revista Salud Colectiva* Vol. 4, No. 1.

Políticas públicas y derechos políticos: Del voto femenino a las cuotas de género como respuestas a los problemas de representación política de las mujeres en la Argentina

Public Policies and Political Rights: From Women's Suffrage to Gender Quotas as Answers to Problems of Political Representation of Women in Argentina

Hernán Pablo Toppi

Licenciado en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Magister en Políticas Públicas por la Universidad Torcuato Di Tella y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Docente e investigador en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad del Salvador.
htoppi@sociales.uba.ar

Resumen

La incorporación de la mujer a la vida política argentina ha involucrado dos momentos cruciales. El primero vinculado al voto femenino y el segundo a las cuotas de género. Este trabajo analiza ambos procesos a partir del modelo secuencial de políticas públicas. Por un lado, sostendremos que dichos casos cumplen con las diferentes fases propuestas por el modelo. Por otro, propondremos que existe una conexión directa entre los casos mencionados, pues la aparición de un problema inesperado con la introducción del voto femenino llevará a las cuotas de género. Esto nos demostrará que el proceso de política pública no solo es dinámico sino también circular.

Palabras clave: Derechos políticos – Voto femenino – Cuotas de Género – Política Pública – Argentina.

Abstract

The incorporation of women to Argentina's political life involved two crucial moments. The first one is linked to women's suffrage and the second one to gender quotas. This paper analyzes both processes through the sequential model of public policies. On one hand, we will assess

Fecha de recepción:

17.6.15

Fecha de aceptación:

5.1.16

that those cases fulfill the different phases proposed by the model. On the other hand, we will propose that there is a direct connection between them, because of the emergence of an unexpected issue: the introduction of women's suffrage will lead to the gender quotas. This will show us that the process of public policy is not only dynamic but circular too.

Key Words: *Political Rights – Women's Suffrage – Gender Quotas – Public Policy – Argentina*

*“Aquellos revolucionarios constructores de democracias,
enamorado de la justicia, que afirmaban con énfasis
y solemnidad,
en documentos inmortales, que el derecho es inherente a
toda existencia humana,
cometieron el más absurdo de los errores negando a la
mujer los derechos ciudadanos”
(Alicia Moreau de Justo, “La mujer en la Democracia”)*

Introducción

Establecer las reglas de juego respecto a quiénes pueden acceder a los cargos representativos, es un aspecto no solo político sino también público, pues involucra a la sociedad desde el momento en que los individuos, en tanto ciudadanos, tienen el derecho a participar en todo proceso electoral (sea como votante y/o candidato). En línea con esto, el carácter universal de los derechos políticos ha devenido una condición básica para la democracia contemporánea. El cumplimiento de este requisito implica que hombres y mujeres deben disfrutar de las mismas posibilidades para votar en las elecciones y también, para aspirar a ocupar cargos públicos.

Acercarse en la Argentina a dicha igualdad ha sido parte de un proceso que recorrió dos momentos, vinculados al reconocimiento institucional de diversas problemáticas. Mientras que a mediados del siglo veinte la universalidad era restringida, al involucrar únicamente a los hombres, luego del regreso a la democracia en los años ochenta la problemática consistió en que a pesar de que hombres y mujeres ya tenían los mismos derechos políticos, los primeros contaban con mejores posibilidades para acceder a cargos representativos. Estas etapas decantaron respectivamente en la introducción del voto femenino y las cuotas de género.

Eugenio Lahera Parada (2002) sostiene que la política pública corresponde a soluciones específicas concernientes a cómo manejar los asuntos públicos. A partir de esta idea sostenemos la importancia del análisis como política pública del proceso que involucra a ambos momentos. Esto es así, en tanto su estudio nos permite ilustrar tres cuestiones: 1) Al ser miembros de una comunidad, lleva a que el modo en que los representantes son elegidos se convierta en un asunto público; 2) los casos a estudiar recorren las etapas de un proceso de política pública: problema, agenda, discusión, decisión, implementación, evaluación; 3) podemos identificar diversas trayectorias sobre cómo la problemática es atendida y resuelta, vinculada cada una con la fuente desde la que es presentada: mientras que el proceso del voto femenino se inició en la agenda gubernamental, el vinculado a las cuotas de género lo hizo en la sistémica.

Este trabajo se organiza de la siguiente manera: primero, analizaremos en términos teóricos el proceso de política pública, ilustrando las diferencias entre las trayectorias recién mencionadas. A continuación, examinaremos el recorrido hacia la instauración del voto femenino. En tercer término, haremos lo propio con las cuotas de género. Finalmente, propondremos las conclusiones.

1. La política pública: Un proceso dinámico con más de una trayectoria posible

Un proceso de política pública es dinámico (Tamayo Sáez 1997). Es por esta razón que consideramos de utilidad el “modelo secuencial de políticas públicas”. De acuerdo a James Anderson (1997), esta alternativa de análisis evita centrarse aisladamente en las preferencias de los actores (teoría de la elección racional), en las reacciones del sistema político a las demandas (teoría sistémica) o en las instituciones que determinan el canal por medio del cual se elaboran las políticas (teoría institucional), sino que presenta un proceso donde dichos factores entran en juego de manera conjunta. Esto resulta de estudiar el desarrollo de una política pública en etapas, las cuales las resumimos brevemente a continuación:

a) Identificación del problema: El inicio de un proceso de política pública, surge del reconocimiento de un problema que afecta al conjunto o parte de la comunidad y que, por ende, requiere de una solución (Parsons 1995; Tamayo Sáez 1997; Lahera Parada 2002).

b) Ingreso del problema en la agenda: El planteamiento de un problema no significa su traducción inmediata en una política pública. El proceso hacia esta última, debe recorrer aún otras etapas, siendo una de ellas la vinculada con la introducción del primero en la agenda. Sobre este tema volveremos más adelante.

c) Debate sobre alternativas: Al problema existente se le debe buscar una solución. Para esto, se establecen las metas que implicarían llegar a la resolución y cuáles son los posibles caminos (alternativas) para alcanzarlas (Tamayo Sáez 2002).

d) Decisión por una de las alternativas: La decisión de adoptar una de las alternativas, debería desembocar en una solución técnica y políticamente viable al problema existente (Meny y Thoening 1992, Tamayo Sáez; 1997).

e) Implementación de la decisión adoptada: Tomada la decisión, llega el momento de su implementación. Como es un cambio en las reglas de juego, los actores involucrados deben estar al tanto de las novedades que se generan con dicha introducción en pos de velar por su correcta implementación (Pressman y Wildavsky; 1984).

f) Evaluación de los resultados: Si los actores tomaran decisiones en marcos de información completa (escenarios donde se sabe con certeza las consecuencias de las decisiones), la evaluación no sería necesaria, ya que se estaría en condiciones de conocer con anticipación los resultados. Sin embargo, la realidad suele presentar coyunturas de información incompleta (donde las inferencias previas respecto a sus resultados, tienen un menor nivel de seguridad), con la consiguiente presencia, en términos de la evaluación, de tres potenciales escenarios. Por un lado, el cumplimiento de los resultados esperados. Por otro, la no concreción de los resultados predichos inicialmente. Finalmente, la posibilidad donde, independientemente de los resultados, aparezcan situaciones imprevistas en el diseño de la política pública inicial y que puedan generar nuevas problemáticas que requieran atención (Tamayo Sáez; 1997, Ostrom; 2010).

g) Terminación (en caso de ser necesaria): Finalmente tenemos la terminación, la cual puede devenir de tres escenarios posibles: primero, cuando el problema ha sido solucionado; segundo, cuando la política pública no ha logrado cumplir las expectativas; tercero, debido al cumplimiento de un ciclo. Sin embargo, la terminación es una etapa optativa ya que no necesariamente una política pública va a finalizar. Esta puede continuar si se considera importante su vigencia para el resguardo de los resultados alcanzados. Los casos a estudiar, ingresan en esta última opción.

Dos trayectorias para el ingreso del problema en la agenda gubernamental

En esta sección queremos volver a la etapa de la introducción de la problemática en la agenda, pues los dos casos que analizaremos en este trabajo (voto femenino y cuotas de género) responden a las diferentes trayectorias a partir de las cuales se puede activar el proceso de políticas públicas.

El gobierno en cuanto ámbito de promoción de políticas públicas (Lahera Parada; 2002), tiene acceso directo a la “agenda gubernamental”, la cual responde a los problemas que en función de la visión del mundo de los gobernantes, deben resolverse. Ahora bien, no sólo el gobierno puede aspirar a la presentación de problemáticas para ser encaradas institucionalmente. También lo pueden hacer otros sectores políticos o civiles que expresan problemá-

ticas diferentes a las existentes en la agenda gubernamental. Debido a esto, Roger Cobb y Charles Elder (1984) introdujeron la “agenda sistémica”, la cual contempla a todas las problemáticas existentes en una comunidad (de ahí su mayor abstracción) y con las que puede aspirarse a obtener la atención gubernamental para su tratamiento. Al desarrollarse más allá del gobierno y al involucrar tanto actores políticos como civiles, nos lleva a presentar dos subtipos analíticos dentro de la agenda sistémica: la “agenda no-gubernamental” defendida por los actores políticos con poder representativo pero que no forman parte del gobierno (se desenvuelven fundamentalmente en la arena parlamentaria) y la “agenda pública” defendida por los actores civiles y actores políticos sin poder representativo (se muestran desde afuera de las instituciones). Es importante destacar que independientemente de su origen no-gubernamental o público, los problemas presentados desde la agenda sistémica, al no formar parte inicialmente de la agenda gubernamental, deberán obtener la atención del gobierno para no ser desechados y quedar sin tratamiento. Así pues, de todo lo dicho en este párrafo, se deriva que la “ventana de oportunidades” para que de un problema surja una política concreta para su resolución, puede atravesar diferentes trayectorias.

Por un lado, el gobierno (con control sobre la agenda gubernamental) cuenta con un mandato político que le otorga legitimidad para impulsar su programa. Ahora, esta puede no ser suficiente, si además requiere del consenso político (a nivel legislativo) para superar vetos parlamentarios, que dificulten la aprobación de la ley que implique la política pública.¹ Ambos aspectos, legitimidad y poder político, son esenciales para todo gobierno con interés de efectivizar su agenda.

Por otro lado, el escenario es más complejo para los actores que no forman parte del gobierno, pero que también expresan problemáticas (agenda sistémica con origen no-gubernamental o público). Estos requerirán, de otros factores para obtener el correspondiente apoyo político que impulse el tratamiento. Son dos los que consideramos esenciales para tal efecto. Un “contexto favorable” hacia la resolución de la problemática y la existencia de un marco de “acción colectiva” que la promueva. Como los individuos reflexionan y actúan dentro de un contexto socio-político determinado, si este último es favorable, tiene el efecto de brindarle relevancia y visibilidad pública. Por su parte, la generación de un marco de acción colectiva cohesionada, incrementa el consenso y la capacidad de presión sobre los formadores de la agenda gubernamental que quedarían negativamente expuestos de no brindar una respuesta (Keeler; 1993, Zahariadis; 2010).

2. El voto femenino impulsado desde la agenda gubernamental

El problema: la universalidad restringida

En 1912 se sancionó la “Ley Sáenz Peña” (Ley 8.871), la cual estableció el voto universal, secreto y obligatorio. No obstante, estos derechos y obligaciones no se dirigían a la

totalidad de la ciudadanía sino a una parte, ya que la universalidad refería únicamente al género masculino. Esta decisión se vinculaba con la visión imperante del mundo, la cual presentaba una excluyente separación entre la esfera pública y la privada (atribuyéndose en cada una, funciones específicas a sus miembros). La primera se enlazaba con la arena política, quedando reservada a los hombres. La segunda estaba relacionada con la familia y los diferentes quehaceres del hogar, siendo las mujeres responsables de su cuidado (Gallo y Giacobone; 2001). De este modo, la Ley Sáenz Peña no hizo más que reproducir políticamente una situación ya existente en el escenario social. Pero esto no impidió la generación de voces críticas a la “universalidad” de la Ley 8.871. Las mismas, todas desde la agenda sistémica, se escucharon a nivel civil (agenda pública) y político (agenda no-gubernamental).

Mientras que los anarquistas consideraban la ausencia de derechos políticos para el género femenino como una legitimación de la organización autoritaria de la familia, Alicia Moreau de Justo fundamentaba su crítica en el desconocimiento y negación de la existencia política de la mujer (Moreau de Justo; 1945; Feijó; 1982). Paralelamente, encontramos a Julieta Lanteri, quien en noviembre de 1911, previo a la sanción de la Ley Sáenz Peña, votó en las elecciones municipales de Buenos Aires, ante la ausencia de referencia alguna al sexo del votante en la convocatoria para la inscripción en el padrón. Desafiando el escenario imperante, también fundó el Partido Feminista Nacional e intentó presentarse como candidata a diputada nacional en 1919 (Bellota; 2001). A estas expresiones se sumaron organizaciones como la “Unión Feminista Nacional” o la “Asociación Pro-Derechos de la Mujer”, que batallaban por una mayor igualdad de género (Gallo y Giacobone; 2001).

Si bien las organizaciones en defensa de los derechos de la mujer lograron avances en el ámbito civil con la reforma al Código Civil de 1926, no tuvieron el mismo resultado en el político. Y esto, a pesar de que el problema planteado (la ausencia de derechos políticos para la mujer) llegó a estar presente en la agenda no-gubernamental, pues algunos actores pertenecientes a la arena representativa no fueron ajenos (al menos, en lo discursivo) a las críticas a la Ley Sáenz Peña. De este modo, el Congreso Nacional fue testigo de la presentación de numerosos proyectos para brindar una solución al problema. Sin embargo, ninguno tuvo el consenso necesario para superar esta etapa y llegar a la “decisión” que transformara un proyecto en ley.² La falta de acuerdo no solo refirió a una divergencia entre quienes estaban de acuerdo en otorgarle el derecho al voto a la mujer y quienes se oponían, sino también entre aquellos que se manifestaban favorables al cambio. En este punto, la disputa radicó en cómo concederle a la mujer la posibilidad de votar y presentarse como candidata. Muestra de esto lo encontramos en 1932,³ momento en el que más cerca se estuvo de la sanción del voto femenino antes de la llegada del peronismo al poder (Ajmechet; 2012). El debate giró en torno a dos posiciones respecto al modo en que debían otorgarse los derechos a la mujer (la prime-

ra defendida fundamentalmente por los socialistas y la segunda por los conservadores). Para los socialistas, no debía haber restricción alguna; para los conservadores, debía ser restringido y optativo. Si bien, la posición de los socialistas fue la que terminó primando en la Cámara de Diputados, la ausencia de un consenso mayor llevó a que el proyecto nunca fuera debatido en el Senado de la Nación (Palermo; 1998). De este modo, el tratamiento quedó en la nada, interrumpiéndose el proceso de política pública.

La problemática en la agenda gubernamental: Perón en el poder

Pese a lo anterior, las expresiones a favor del voto femenino continuaron vigentes, si bien hubo que esperar más de una década para que funcionarios del gobierno adoptaran como propia la problemática de la ausencia de derechos políticos para la mujer, con el fin de encontrarle una solución.

Ya como responsable de la Secretaría de Trabajo y Previsión del gobierno militar que accedió al poder en Junio de 1943, Juan Domingo Perón adoptó la estrategia de vincularse con actores de la escena social, instándolos a su organización y presentación de demandas frente al Estado (Torre; 1989, Romero; 1995). Así, buscó brindarles un orden que permitiese, al mismo tiempo, la construcción de una relación de fidelidad (Ajmechet; 2012). Las mujeres formaron parte de este acercamiento. Así lo demostró la creación en 1944 de la “Dirección de Trabajo y Asistencia de la Mujer” cuya función era promover la organización social y política del género femenino (Bianchi; 1986).

Tanto el movimiento obrero como los sectores defensores de los derechos de la mujer, decidieron aceptar el acercamiento oficial, ya que este manifestaba un escenario más favorable al encontrado hasta entonces, en términos de la presentación de demandas frente al Estado (Torre; 1989, Palermo; 2007). Pero esto no significó que el vínculo se transformase en subordinación; el voto femenino fue testigo de ello. Perón, en línea con su estrategia, había manifestado interés en el problema al que remitía su ausencia, ofreciendo como alternativa de solución el establecerlo mediante un decreto. Tal posibilidad no fue aceptada por las defensoras de los derechos de la mujer, quienes aspiraban a que surgiera por ley del parlamento (Barry; 2011). Sin embargo esta diferencia no derivó en un antagonismo irreconciliable entre Perón y las mujeres, pues gran parte del género femenino se inclinó hacia el liderazgo del primero, como lo manifestaron en la jornada del 17 de Octubre de 1945 y en la campaña presidencial de 1946.

Esta breve reseña histórica, es necesaria para comprender por qué una vez que Perón llegó a la presidencia en Junio de 1946, la problemática de la ausencia de derechos políticos para la mujer formó parte de su agenda gubernamental. El carácter central y jerárquico del voto femenino en el primer paquete de políticas impulsadas, lo encontramos explicitado en la inauguración del periodo de sesiones ordinarias del Congreso

Nacional en aquel año, ya que Perón informó que impulsaría un proyecto para su tratamiento (Valobra; 2008).

Una vez explicitada la necesidad del tratamiento del problema, comenzó la campaña para su avance en términos del proceso de política pública, pues ahora era necesario que se presentaran y analizaran las alternativas de solución. Podemos decir que luego del discurso de Perón en el parlamento, encontramos dos grandes fuentes que impulsaron el tratamiento. Por un lado, la presentación de varios proyectos (con sus matices que analizaremos en la próxima sección) vinculados a la introducción del voto femenino. Por otro, la aparición de la figura de Eva Perón, quien capitalizó públicamente la campaña y la defensa por la incorporación política de la mujer mediante una serie de discursos radiales, donde remarcó el beneficio que tanto a nivel político como social significaría este hecho.

El debate parlamentario: Implicancias y alternativas

El debate parlamentario comenzó en la Cámara de Senadores el 21 de Agosto de 1946 y continuó camino hacia su sanción en la Cámara de Diputados el 9 de Septiembre de 1947. En ambas ocasiones la votación fue afirmativa. No presentaremos aquí una reseña lineal de los debates, sino un análisis de los mismos a partir de una serie de aspectos pensados desde la política pública: las implicancias del problema; las alternativas de resolución; finalmente, los efectos esperados de su posible solución.

Implicancias del Problema:

Uno de los aspectos centrales que surgió en el debate en torno a este punto, fue el vinculado a la democracia, pues varios legisladores hicieron hincapié en el hecho de que la ausencia de derechos políticos para la mujer ponía en tela de juicio el carácter democrático de la Argentina. Uno de ellos fue el Senador Lorenzo Soler:

¿Cómo podemos decir que somos profundamente democráticos si estamos negando a la mitad del pueblo, traducida en el sector femenino, la facultad y el derecho de participar en la vida integral de la democracia? Jamás podrá haber un pueblo democrático si no se incorpora a la otra mitad del género humano a la expresión de su libre voluntad
(HSN 1946:38).⁴

Una opinión similar fue la del Diputado Manuel Graña Etcheverry:

Toda teoría restrictiva es, en su fondo, una teoría antidemocrática. La verdadera democracia se cumplirá cuando

todos los habitantes del país, supuesta la suficiente instrucción que el Estado habrá de impartir, intervengan con perfecto conocimiento en los asuntos cívicos, sin distinción de sexos y sin más restricción de edades que las que surjan del referido minimum de instrucción (HCDN 1947:212).⁵

Un segundo factor presente en el debate fue la ausencia de reconocimiento del rol de la mujer en la vida en sociedad. El Senador Julio Herrera hizo hincapié en este punto, pues para él significaba una injusticia en tanto

La mujer, al igual que el hombre, es un factor esencial en la economía general de la Nación, y siendo así resulta inconcebible que ella no pueda participar en la vida política, que rige, precisamente, todo lo concerniente a la familia, a la educación, a la organización de los intereses económicos de esa misma sociedad (HSN 1946:40).

En línea con este tópico, el Diputado Ángel Baulina hizo una referencia crítica tanto a características propias de la educación como a la existencia de una doble moral hacia el hombre y la mujer, siendo el voto femenino solo una parte del tratamiento necesario para superar estos hechos. En sus palabras:

...mientras los sistemas pedagógicos imperantes estén basados en el prejuicio de una moral doble, una para un sexo y otra para el otro, la mujer ha de estar colocada en una situación que no es la más conveniente para su educación política... En lo que refiere a los derechos políticos de la mujer no olvidemos que con el voto que le acordemos le daremos sólo un instrumento y es necesario llegar a la otra reforma más trascendental y que hace de una manera más precisa y directa a la vida del hogar: es el derecho de la mujer a igual retribución que los hombres cuando desempeñan las mismas funciones que ellos (HCDN 1947:221).

Alternativas de solución e implementación:

Si bien el proyecto oficial y la mayoría de los alternativos (que diferían del oficial en cuestiones de forma) establecían que las mujeres pasarían a estar en igualdad de condiciones respecto al hombre en lo que respecta a los derechos y obligaciones políticas, en la Cámara de

Diputados aparecieron dos propuestas diferentes respecto a esta cuestión puntual. La primera de ellas postuló que la inscripción al padrón de las mujeres mayores de 18 años no debía ser voluntaria, y que el voto femenino fuera optativo. El segundo establecía que aquellas que obtuvieran el derecho al voto serían no solo las que lo solicitasen sino también las que demostrasen cumplir con ciertas condiciones: ser mayor de dieciocho años, haber cursado sexto grado de la escuela elemental, no estar inhabilitada por cuestiones médicas, religiosas o jurídicas y estar dispuesta a prestar servicios auxiliares de defensa nacional.

En este diferendo respecto al carácter obligatorio u optativo del voto (con o sin condiciones adicionales), el oficialismo defendió su inclinación hacia la obligatoriedad sosteniendo la igualdad total en términos de derechos y obligaciones entre ambos géneros. El Diputado Graña Etcheverry lo expresó del siguiente modo:

...quiero dejar sentada la tesis del bloque mayoritario sobre la posición de la mujer en lo relativo a la emancipación femenina; la igualdad completa de derechos y obligaciones, con las salvedades dependientes de la diferencia de sexos, se infiere de la posición igualitaria de hombre y mujer en el terreno del espíritu
(HCDN 1947:215)

Diferente fue el posicionamiento del Diputado Reynaldo Pastor, no en términos del otorgamiento del derecho al voto, sino en lo que respecta a su obligatoriedad. De acuerdo al argumento del legislador, este debía ser optativo:

Están las mujeres que desean vehementemente el ejercicio del derecho del voto, que siente la pasión del combate político, que siguen permanentemente todos los movimientos de nuestro partidos [...] Están las mujeres que repudian en lo íntimo de su ser toda actividad política, que creen y tienen conciencia de que ese género de actividad les va a traer una preocupación perturbadora para su vida diaria y para su tranquilidad, y algunas hasta vislumbran peligros graves para la unidad de la familia y para la paz del hogar. Esas son las mujeres —y son muchas— que no reclaman el derecho de ejercicio del voto, que no quieren ejercer ese derecho y que desean que si se sanciona una ley para satisfacer las aspiraciones muy legítimas de las que quieren el derecho de voto, no se le sancione con carácter obligatorio...
(HCDN 1947:222 y 223).

Por su parte, el Diputado Miguel Petruzzi no solo defendió el carácter optativo sino también las condiciones adicionales que las mujeres debían cumplir para acceder al voto:

Dentro de la compleja actividad moderna, la actuación de la mujer complementa más que nunca y substituye, en gran parte, la del hombre...Es por eso que consideramos legítimo que la mujer aspire a ejercer los deberes y derechos políticos, que por tradición siempre han correspondido al hombre. No obstante, considero que –momentáneamente- no puede imponerse a todas las misma obligación de cumplir con deberes políticos, siendo preferible que aquella que desee ejercer esos derechos y cumplir con los respectivos deberes lo solicite. Las restricciones pueden parecer un poco severas; pero aparte de ser educativas, son prudentes para una primera fase o etapa política...

(HCDN 1947: 245).

Este tipo de posicionamientos críticos hacia la obligatoriedad, tuvo respuestas de parte de aquellos que la defendían. Podemos mencionar dos ejemplos ilustrativos, en tanto muestran aspectos diferentes. Una de ellas fue la del Diputado Graña Etcheverry quien lo hizo desde la Constitución Nacional, al señalar que es un error considerar al voto solo como un derecho y no como una carga pública

Nuestras leyes, comenzando por la Constitución Nacional, asignan a la representación popular el carácter de una obligación a cargo de todos los habitantes del país

(HCDN 1947: 225).

Por su parte, el Diputado Eloy Camus, hizo una defensa de la obligatoriedad puntualizando que el voto optativo podía llevar a una inscripción discrecional de los votantes por parte de los gobernantes:

Yo le preguntaría al señor diputado por San Luis [Reynaldo Pastor] si ese sistema que él propugna no acarrearía el riesgo de que los gobiernos de provincia lo hagan optativo por fuerza, es decir que solamente inscriban a las que los gobernantes quieran inscribir y nieguen la inscripción en el registro a los adversarios políticos

(HCDN 1947:227).

Finalmente analizaremos un punto interesante que surgió en el debate en términos de la implementación: el empadronamiento de las mujeres. Aspecto que se consideró podría generar demoras, no solo para que el voto femenino se torne efectivo sino también para la realización de las elecciones ya establecidas en el calendario. El Diputado Ángel Baulina fue uno de los legisladores que planteó este escollo y la necesidad de afrontarlo en la misma ley:

...paso a exponer los puntos que comprende el despacho de la minoría, que no constituyen precisamente una disidencia, sino que con ellos se quiere establecer perfectamente en la ley que se ha de sancionar que el otorgamiento de derechos electorales a la mujer no puede, por razones de dificultades que pudiera producir el enrolamiento femenino, ser obstáculo para la renovación normal y corriente de los poderes públicos. Por eso, en el artículo 6° proyectado por la minoría se establece que los derechos de voto acordados a la mujer entrarán en vigencia una vez que esté terminado el padrón electoral femenino
(HCDN 1947:220).

El Diputado Pastor planteó un argumento similar al señalar que el empadronamiento debía aplazarse hasta mayo de 1948 (aspecto que incorporó el proyecto de minoría que él defendía) para evitar

...que tenga que realizarse todo el proceso de inscripción y de formación del padrón electoral femenino en pleno período de un proceso electoral, como al que se verá abocado el país para el mes de marzo o abril. He querido que en ningún caso esta ley pueda servir para invocar la necesidad de diferir o de prorrogar los comicios de renovación de legisladores nacionales
(HCDN 1947: 228).

La defensa de la posición mayoritaria recayó en el Ministro del Interior Ángel Borlenghi:

...no está en el ánimo del Poder Ejecutivo confundir estas dos cosas: una, la elección corriente de diputados nacionales, que debe efectuarse de acuerdo con los plazos legales, y otra, el empadronamiento de las mujeres para que voten en el momento en que legalmente estén en condiciones de hacerlo
(HCDN 1947:244).

De este modo, quedaba testimonio en el Parlamento de que el gobierno nacional no iba a interrumpir el calendario electoral por el empadronamiento de las mujeres y que éstas no votarían hasta tanto dicho proceso estuviera completo.

Los efectos esperados de una posible solución:

Un primer aspecto de acuerdo a los legisladores, sería la generación de un marco de igualdad política entre el hombre y la mujer. Nos parece interesante comenzar con las palabras del Senador Lorenzo Soler, en tanto para él, la formalización del voto femenino significaría un avance hacia dicha igualdad, porque

La mujer argentina se ha liberado y destacado en todas las actividades donde se le ha abierto las puertas para poner de manifiesto su capacidad de trabajo y rendimiento...

(HSN 1946: 35).

En esta línea de análisis, el Diputado Graña Etcheverry indicó que

Algunos pronostican graves daños a la organización familiar, que sería abandonada - dicen - por causa de su participación en la lucha política. No quiero detenerme en este ni en otros argumentos parecidos. Sólo quiero advertir que nosotros partimos de un principio, en cuya virtud estructuramos la ley: el principio de la igualdad constitucional

(HCDN 1946:217 y 218).

El Diputado Baulina puntualizó:

En este problema de los derechos políticos de la mujer hay que distinguir dos situaciones distintas: uno es el derecho al sufragio, el derecho electoral, y otro es la vocación de la mujer para ser elegida en funciones públicas. Del examen de nuestra Constitución Nacional surge que no hay ninguna disposición que impida que el Parlamento argentino conceda a la mujer ambos derechos, el activo de ser elegida y el pasivo de elegir

(HCDN 1947:218).

Este punto no es menor, pues la desigualdad había sido un elemento desde el cual se justificó la ausencia de los derechos políticos para la mujer. De hecho, voces dubitativas

sobre la introducción del voto femenino, como la del Senador Armando Antille, usaron este tipo de argumentaciones para esgrimir su posicionamiento:

Yo no creo en absoluto que la mujer sea igual al hombre...La mujer ha nacido para realizar una función: la función maternal, nobilísima, a la que el hombre está ajeno. La mujer, por esa función que la naturaleza le ha dado, no ha venido a participar como el hombre en una vida de carácter social general.”

(HSN 1946: 45).⁶

Un segundo aspecto en términos de los efectos esperados, fue el de la revitalización del sistema democrático, gracias a la introducción de un voto universal que involucrara al hombre y la mujer. Los Senadores Pablo Ramella y Julio Herrera explicitaron este punto al señalar respectivamente que

Cuanto más se extienda el número de los que puedan dar su opinión en las luchas políticas, más efectivo se hace el sufragio universal y, por lo tanto, la recta aplicación del sistema democrático de gobierno

(HSN 1946:30)

y que

Leyes como ésta, señor presidente, son conquistas de la democracia, porque la toman más integral, más orgánica, más igualitaria, más económica, más humana

(HSN 1946:41).

En concordancia con la importancia de la inclusión de la mujer, vienen las palabras del Diputado Baulina, quien expresó:

Yo no tengo demasiadas esperanzas de que en un futuro próximo hemos de mejorar notablemente nuestras prácticas políticas. Creo sí que, acordando el voto a la mujer, acaso porque ella está amparada en el hogar y acaso porque entrará al goce de estos derechos con un sentido ético más elevado que el que ha dominado en el pasado nuestras luchas políticas, con todos sus episodios, algunas mejoras habremos de conquistar, que se han de trasuntar más que en el ejercicio

del sufragio, en la acción legislativa de las primeras representantes femeninas
(HCDN 1947: 231).

La defensa de los derechos de la mujer en el ámbito público e institucional fue un tercer aspecto que obtuvo consideración. El Senador Ramella hizo mención al mismo, al precisar que

...si acordamos el voto a la mujer es casualmente para que use su voto en defensa de sus derechos de madre y de mujer, que indiscutiblemente sabrá defender con más tesón, con más perseverancia y con más altruismo que el hombre
(HSN 1946:32).

En esta misma línea se expresó el Diputado Eduardo Rumbo:

Lo interesante, en un cuerpo colectivo como es el Congreso de la Nación, es la diversidad de experiencias. En este caso se sumaría, mediante la presencia de la mujer en el Parlamento argentino, una experiencia totalmente nueva, que conceptúo sería altamente beneficiosa para la legislación...
(HCDN 1947: 225).

Decisión: igualdad de derechos y obligaciones para el hombre y la mujer

La aprobación parlamentaria derivó en la promulgación de la Ley N° 13.010. La misma estableció que las mujeres pasaban a tener los mismos derechos políticos (el de votar y el de poder presentarse como candidata a cargos representativos) y estar sujetas a las mismas obligaciones (acudir a votar en cada elección que se convoque en su distrito) que los hombres (art. 1), y equiparó el status de las mujeres extranjeras al de los hombres extranjeros en lo atinente a sus derechos políticos y las obligaciones (art. 2). Se creó el documento electoral (“libreta cívica”) que debía entregarse a las mujeres con derecho al voto (art. 3) y se fijó el plazo máximo de dieciocho meses para el empadronamiento femenino por el Poder Ejecutivo (art. 4). La nueva ley eximió explícitamente a las mujeres de la obligación de prestar el servicio militar (art. 6).

Implementación: desde elección nacional de 1951

Desde la sanción de la ley hasta su primera implementación pasaron cuatro años. Fue recién el 11 de Noviembre del año 1951, que las mujeres pudieron acudir por primera vez

a expresarse electoralmente. Las demoras en el empadronamiento y el aprovechamiento gubernamental del suceso histórico que significaba el voto femenino, obedecieron a variados motivos (Valobra; 2008, Barry; 2011).

En 1946 el padrón electoral había sido de 3.405.173 ciudadanos. En 1951 se incrementó a 8.613.998 individuos, ya que más de 4.000.000 de empadronados ahora eran mujeres. Estas acudieron de forma masiva a participar de su primer proceso electoral, con una participación superior al 90% (Valobra; 2008). Vemos pues, que la incorporación de las mujeres a la vida política implicó un cambio sustancial en la cantidad de sujetos con derecho de influir en la vida democrática del país. Pero no solo en este aspecto se vio el impacto del voto femenino; también lo encontramos en la arena representativa. Ingresaron al Congreso Nacional las primeras parlamentarias: 23 en la Cámara de Diputados (15,4% del total) y 6 en el Senado (20%). Estas cifras aumentaron en 1955, con 34 diputadas (21,7% del total) y 8 senadoras (22,2%) (Marx, Borner y Caminotti; 2007). La puesta en práctica del voto femenino y el ingreso de mujeres al parlamento significaron un éxito en términos de los objetivos esperados. Sin embargo, como veremos a continuación, la introducción del voto femenino implicó, al mismo tiempo, la emergencia de un nuevo problema que tardaría décadas en encontrar una respuesta.

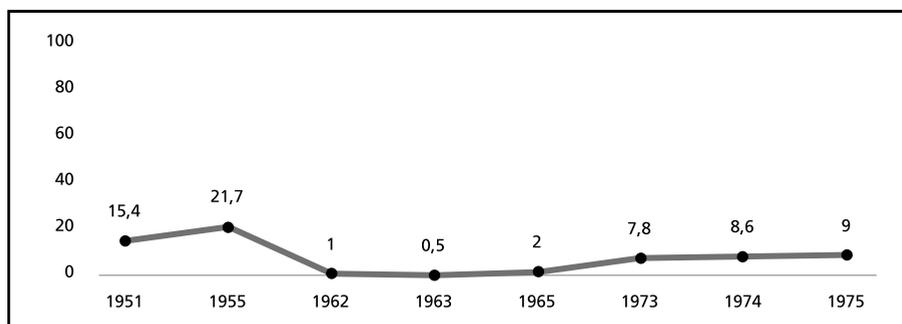
Evaluación: Resultados positivos pero con una consecuencia inesperada

La participación electoral femenina y la llegada de las mujeres al parlamento fueron muestra inicial del éxito en la intención de buscar una mayor igualdad entre el hombre y la mujer en la arena política. Al ser un derecho y una obligación el ir a votar, hizo de esta política pública una que no llegue a la etapa de la terminación, pues su implementación pasó a ser permanente en gobiernos civiles. Ponerle fin hubiera implicado eliminar el voto femenino.

Ahora bien, el resultado positivo fue apaciguado con el paso de los años por la emergencia de una consecuencia inesperada. De acuerdo a Nélica Archenti (2000), la igualdad instaurada por la Ley 13.010 terminó siendo formal más que real, debido a las desiguales posibilidades para el ingreso en los puestos representativos que las mujeres empezaron a experimentar frente a los hombres. Si bien entre 1951 y 1955 se incrementó la presencia femenina en las dos cámaras del Congreso Nacional, las décadas posteriores registraron valores menores. Los siguientes gráficos así lo ilustran.

Gráfico 1:

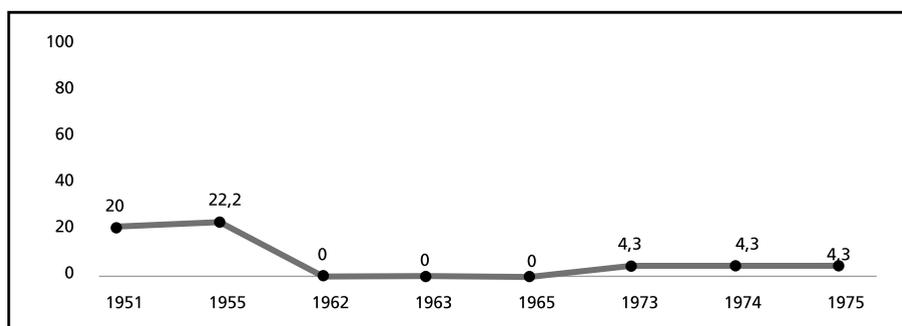
Evolución del porcentaje de mujeres diputadas sobre total de la Cámara (1951-1975)



Fuente: Elaboración propia en función de datos en Marx, Borner y Caminotti (2007).

Gráfico 2

Evolución del porcentaje de mujeres senadoras sobre total de la Cámara (1951-1975)



Fuente: Elaboración propia en función de datos en Marx, Borner y Caminotti (2007).

El persistente sesgo a favor de los hombres aportó la evidencia desde la cual comenzó a justificarse la existencia de una nueva problemática: la desigual posibilidad de ingreso a puestos representativos de la mujer respecto al hombre.

3. Las cuotas impulsadas desde la agenda no-gubernamental

El problema: Una igualdad política incompleta entre el hombre y la mujer

El regreso a la democracia en 1983, no manifestó un cambio favorable en la cantidad de mujeres en el parlamento. La Cámara de Diputados registró en aquel año una presencia femenina del 4,3%, mientras que en el Senado fue del 6,5% (Gallo y Giacobone; 2001). La persistencia en los partidos de la visión tradicional de que la política era una cuestión

de hombres, ha sido un factor clave para que se genere esta situación (Archenti; 2000). Paralelamente, la atención del gobierno estaba focalizada en la consolidación democrática, lo cual dificultó que la problemática emergente fuera considerada desde la agenda gubernamental (Allegrone; 2002, Marx, Borner y Caminotti; 2007, Caminotti; 2009).

Pese a ello existieron voces críticas que se movilizaron en pos de resaltar la relevancia pública y política del problema. Estas expresiones tuvieron un origen plural ya que provinieron tanto de la arena política como civil. No obstante, compartían dos aspectos. Surgieron por fuera de la órbita gubernamental y su denuncia era homogénea en tanto refería a la ausencia de iguales condiciones para las mujeres respecto a los hombres en el ingreso a las listas de candidatos, que repercutía en su baja presencia parlamentaria. Se observa entonces que la manifestación del problema surgió desde ámbitos que no formaban parte del gobierno, sino desde actores no-gubernamentales y civiles. Como corolario, al expresarse desde la agenda sistémica, llevaba a la necesidad de obtener el reconocimiento gubernamental del problema para la búsqueda de una solución.

La problemática desde la agenda sistémica: expresiones cívico-políticas

A pesar de que el problema no formaba parte de la agenda gubernamental y los partidos políticos no manifestaban interés en incrementar la representación femenina en sus listas de candidatos, floreció en la década del ochenta un contexto favorable para que este obtuviera mayor visibilidad. Este escenario positivo remitía a un marco de mayor conciencia de género, debido a que con la apertura democrática surgieron factores que indicaban un rol más activo de la mujer (Gallo y Giacobone; 2001). Por un lado, encontramos la concreción de reivindicaciones civiles históricas, tales como la patria potestad compartida y la legalización del divorcio. Por otro, la creación de organismos como la “Multisectorial de la Mujer”, el “Consejo Nacional de la Mujer” y la “Dirección de la Mujer”. Finalmente, a los sucesos locales se le sumaba un contexto internacional también favorable; la “Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer” y “Conferencia Mundial de la Mujer” llevada a cabo en Nairobi en 1985 son ejemplos de ello (Marx, Borner y Caminotti 2007; Caminotti 2009; Lopreite 2015).

Pero como la solución al problema no provendría del gobierno ni desde los partidos políticos, la introducción de alternativas de solución provino de la agenda no-gubernamental en consonancia con expresiones civiles a favor de las mismas. La introducción de la problemática en la agenda política no fue una iniciativa del gobierno, sino de un grupo de parlamentarias.

En noviembre 1989 se presentaron dos proyectos de ley de forma paralela que buscaban influir en la conformación de las listas de candidatos, teniendo en cuenta un principio

de representación basado en las cuotas de género. Hablar de cuotas, significa que en un escenario donde no hay igualdad representativa, se introduce un mecanismo para alcanzarla (Hola, Veloso y Ruiz; 2002, Ríos y Villar; 2006, Jones; 2009). Para ello, los proyectos impulsaron “cuotas legislativas” que imponían a los partidos la obligatoriedad de llevar en sus listas un porcentaje determinado del género al que se quiere beneficiar (Krook; 2008). Mientras que el primer proyecto estipulaba un mínimo de 30 % de mujeres, el segundo sostenía que no podía haber en la lista más de un 70 % de personas del mismo sexo.⁷

El siguiente paso fue conquistar la atención del gobierno si se pretendía incrementar las chances de continuar con el proceso de política pública. Con el fin de generar ese avance, se desplegó en la arena civil una estrategia para incentivar el conocimiento de la situación y el consenso hacia los proyectos. Al respaldo expresado por la “Multisectorial de la Mujer”, se le sumó la constitución de la “Red de Feministas Políticas”, organización que defendía la incorporación de las cuotas, argumentando que el aumento de mujeres en el Parlamento mejoraría cualitativamente la política (Archenti y Tula; 2008). También se realizó el “5° Encuentro Nacional de Mujeres” desde donde se enviaron misivas a los líderes partidarios y parlamentarios, insistiendo sobre la importancia de la medida. Todas estas acciones no solo acrecentaron la visibilidad pública, sino que también tuvieron un efecto positivo en la arena gubernamental, al obtener finalmente el respaldo del Presidente de la Nación, Carlos Menem (1989-1999).

Debate parlamentario: Implicancias y alternativas

El debate parlamentario se desarrolló en la Cámara de Senadores los días 20 y 21 de Septiembre de 1990, y en la de Diputados el 6 y 7 de Noviembre de 1991. En ambos recintos la votación fue positiva para la incorporación de las cuotas. Del mismo modo que lo hicimos con el voto femenino, aquí presentaremos algunos fragmentos del debate,⁸ con el fin de mostrar el posicionamiento de los legisladores.

Implicancias del problema:

Para los legisladores, la consecuencia central del problema era la discriminación política (en términos del acceso a cargos representativos) de la mujer. En esta línea se expresó el Senador Luis Brasesco

...a pesar de que la mujer ejerce el voto y de que puede ser electa, debemos también tener en cuenta una realidad clara y concreta. No quiero emplear la palabra “machista” pero, indudablemente, la concepción tradicional y conservadora de quienes nos hemos acostumbrado a vivir permanentemente en el quehacer político revela que hemos sido tozudos y, quizás, poco generosos para crear reglas

equitativas y justas que permitan a la mujer integrar las listas para estar presentes en los parlamentos
(HSN 1990:49).

La Senadora Margarita Malharro de Torres y la Diputada Inés Botella se remitieron a los partidos políticos como organizaciones responsables de esta situación. La primera señaló que

Los partidos políticos se abren para amontonar mujeres que trabajen en las campañas electorales, para amontonar mujeres al pie de la tribuna y que el candidato pueda decir lo que va a hacer con ellas. Pero no empiezan a hacer desde el vamos lo fundamental, que es abrirles las puertas para que entren y se jerarquicen políticamente, integrando las listas de candidatos
(HSN 1990:60).

La segunda indicó que las mujeres

Conformamos el 59 por ciento del padrón electoral, pero como representantes políticas sólo alcanzamos un 3 por ciento. Ésta es una situación de absoluta injusticia. Si bien somos muchas, parece que cuando a las 4 o 5 de la madrugada los hombres confeccionan las listas electorales —no digo que por maldad o por una cuestión de machismo— no tienen tiempo de acordarse de las compañeras militantes que tenemos igual capacidad para desempeñarnos...
(HCDN 1991:74 y 75).

No todos los legisladores manifestaron acuerdo con dicha lectura. El Senador Libardo Nicolás Sánchez sentenció que el problema mencionado no existía en la realidad argentina:

...yo creo que este proyecto es más una expresión de anhelo para todas las mujeres sometidas en diversos lugares del globo, que no encaja con la realidad argentina porque hace mucho tiempo en la vida del país la mujer argentina —para buscar un término adecuado— legalizó su presencia natural en la vida de la Nación
(HSN 1990:52).

De este modo, para el senador, la ausencia de mujeres en el parlamento era voluntaria:

Que muchas veces no haya una distribución igualitaria en el momento de la confección de las listas de candidaturas obedece –y téngase presente, para dignificar aún más la postura de la mujer- a que en nuestro partido, por ejemplo, las mujeres resignan voluntariamente cargos políticos en un acto de conciencia, en el que han expresado que no estaban capacitadas para ocupar tal o cual cargo, lo que más las enaltece.

(HSN 1990: 53).

Alternativas de solución e implementación:

En lo que respecta a las alternativas, durante el debate además de la defensa de la discriminación positiva generada por las cuotas, se manifestaron expresiones a favor de realizar cambios sustantivos al proyecto bajo tratamiento.

Los legisladores que defendieron la importancia de introducir las cuotas de género, lo hicieron desde la consideración de que se estaba ante una herramienta institucional con la capacidad de incrementar la representación femenina. La Diputada Marta Martín de De Nardo, al presentar el 30% como un piso mínimo, sostuvo:

Se dice que este proyecto es discriminatorio y efectivamente lo es. Pero es una discriminación positiva y protectora. También es una discriminación necesaria, porque si desde el Estado no se exigiese la participación femenina en las listas a cargos electivos, esa participación seguiría siendo un derecho ilusorio

(HCDN 1991:84 y 85).

La Diputada Inés Botella, justificó la importancia de la vía legislativa para introducir las cuotas debido a la ausencia de prácticas equitativas en los partidos políticos:

Los partidos políticos aquí representados – que por algo adelantaron su voto- no pueden negar que podrían confeccionar listas de candidatos integradas en un ciento por ciento por mujeres tan o más capaces, sensibles e inteligentes que las que estamos aquí sentadas. Desgraciadamente, cuando a las mujeres se nos pide capacidad y excelencia, en realidad se nos está exigiendo tres veces más de capacidad que a los hombres y quizás cinco veces más de exce-

lencia... agotada toda otra vía, se recurrirá a la legislativa para implementar lo que se llama discriminación positiva, de modo que las mujeres vayan ganando lugares de participación en la vida política y social del país
(HCDN 1991:75).

En el debate también surgieron inquietudes y propuestas de modificación. El Senador Oraldo Britos consideró que el proyecto era discriminatorio

...según la Constitución Nacional para participar, para ser diputada, concejal o gobernante, la única condición necesaria es la de tener idoneidad. Pero ahora queremos crear una nueva figura. Yo no soy abogado, pero tengo miedo de que, después, mis compañeros de la rama gremial también vayan a solicitar una inserción o una participación; que luego vengan los maestros y las maestras y no digan que, por lo menos, el 25 por ciento de ellos deben figurar en las listas
(HSN 1990:68).⁹

Otra observación fue la realizada por el Diputado Luis Zamora, que habría de retomarse luego de las primeras implementaciones de la ley. De acuerdo al legislador el proyecto, tal como estaba redactado, podía ser burlado:

El proyecto dice: “Las listas que se presenten deberán tener mujeres en un mínimo del 30 por ciento de los candidatos a los cargos a elegir y en proporciones con posibilidad de resultar electas” ¿Quién decidirá si existe esa posibilidad? ¿Es una posibilidad formal? Obsérvese que no dice “probabilidad” sino “posibilidad”. Cualquiera podrá decir: “todos los que se presentan tienen posibilidad, depende de los votos que se obtengan
(HCDN 1991:93).

Se presentaron algunas propuestas de modificación, que no fueron aceptadas. El Diputado Héctor Seguí, por ejemplo, hizo hincapié en la tarea del juez electoral de no oficializar toda aquella lista que no cumpliera el piso de las cuotas (objeción formulada también por otros legisladores durante el debate en particular en la Cámara de Diputados). La razón estaba, a juicio del diputado, en el grado de “interpretación” que se le podía atribuir al juez en términos de la satisfacción (o no) de la cuota:

Cuando hablamos del 30 por ciento todos pensamos en términos aritméticos, pero en realidad se produce un avance geométrico, ya que el 30 por ciento de tres es 0,9, lo cual se transforma en un legislador. En el caso de distritos más grandes a los que les corresponden seis diputados, el 30 por ciento es 1,8, lo que da un total de dos del sexo femenino, y ello ocurrirá en las sucesivas renovaciones. ¿Cuál será el criterio del juez electoral de la Capital Federal? No deseo nombrar partidos, pero debo señalar que cuando se presente la lista de la Unión Cívica Radical, de seis candidatos habrá que elegir dos, que pueden ser los primeros, los del medio o los últimos. Algo similar puede ocurrir con el justicialismo ¿Quién le indicará al juez cuáles son los candidatos en condiciones de ser electos?

(HCDN 1991:81).

Como corolario, el diputado propuso eliminar esta disposición del proyecto que llevaba al juez electoral a oficializar o no una lista de candidatos. Paralelamente, este diputado, al igual que lo hiciera el Senador Emilio Tomás, propuso, sin fundamentarla, modificar el porcentaje de las cuotas al 50% de mujeres. La respuesta ofrecida a estas demandas (esgrimida por el Diputado Raúl Álvarez Echagüe) fue la de no modificar nada en aquel momento con el fin de que se sancione la ley.

Los efectos esperados de una posible solución:

Un primer aspecto es la mejoría en la democracia. Esto se desprende de las palabras de la Senadora Malharro de Torres

Esta iniciativa no pertenece a cincuenta, sesenta o setenta personas; pertenece a cientos de mujeres argentinas que hoy están pendientes de este parlamento; están pendientes de que en este senado, esta noche se dé el paso adelantado, moderno, “aggiornando”, de incorporar, transitoriamente, por cupo, a la mujer para que acceda a los poderes legislativos, fundamentalmente, como le corresponde... Queríamos que en este país, que ya está viviendo el tiempo electoral, sepan las mujeres quiénes les tienden la mano para que, con justicia, tomen su lugar definitivo en la democracia

(HSN 1990: 58 y 59).

Su colega el Senador Hipólito Solari Yrigoyen remarcó que con la medida debía superarse la ausencia de prácticas igualitarias en los partidos

...el desiderátum debería ser que los partidos políticos, por su propia voluntad y juego interno, alternaran en sus listas a hombres y mujeres en forma equilibrada. Porque ambos sexos tienen las mismas aptitudes para ocupar este tipo de funciones. Pero esa es una utopía, porque en la realidad no se da tal situación. Por esa razón me parece que corresponde establecer un mínimo de representación...hasta que las prácticas de civilización política nos lleven al desiderátum

(HSN 1990: 50).

También surgió la esperanza en el carácter transitorio de la medida, fruto del anhelo de que en un futuro se llegase a la etapa de la “terminación”, gracias a un avance cultural que hiciera innecesario el acudir a las cuotas. La Senadora Malharro de Torres expresó en este sentido que

Llegará el día en que no será necesario establecer representaciones mínimas de la mujer. Ese día será el de las sociedades transparentes, libres y sin prejuicios

(HSN 1990: 62).

Finalmente, podemos citar a la Diputada Ruth Monjardín de Masci, pues creemos que su posición resume el sentido del carácter transitorio:

Ojalá que en el futuro los diputados que se sienten en estas bancas digan que ya no hace falta la ley. El día que digan eso será porque gracias a esta ley educadora, quizá un poco autoritaria, se habrá incorporado a la mentalidad de los dirigentes de todos los partidos políticos, a la de las mujeres –que a veces no se animan a participar- y en general a la cultura del pueblo argentino, el concepto de que es una pena que no puedan llegar a ocupar una banca en este recinto tantas mujeres capaces, nobles, talentosas y abnegadas, que son médicas, como dijo el señor diputado Cruchaga, asistentes sociales, maestras, obreras y tanto más madres que viven con dignidad su vida aún en una villa miseria. Es mi deseo que se acepte y se convierta en una conducta y en una costumbre la posibilidad de que

*en la República Argentina todos esos miles de mujeres
puedan ocupar una banca en este cuerpo
(HCDN 1991:91).*

Decisión: Un 30% de mujeres en la lista de candidatos nacionales

La aprobación parlamentaria llevó a la sanción de la Ley 24012. El contenido sustantivo de la misma se encuentra en su artículo primero que sustituyó al artículo 60 del decreto 2135/83 (Código Electoral Nacional), referido al “Registro de candidatos y pedido de oficialización de listas”. Originalmente, dicho artículo indicaba que los partidos debían informar sus candidatos en el periodo que va desde la convocatoria a la elección hasta cincuenta días antes de la misma. Con la nueva ley los partidos políticos debían contemplar la presencia de al menos un 30% de mujeres en “proporciones con posibilidad de resultar electas”, al comunicar la lista de postulantes. De no cumplir con esta cuota, la lista no sería oficializada.

Posteriormente el decreto reglamentario 379/93 precisó la finalidad de la Ley 24.012:

*lograr la integración efectiva de la mujer en la actividad
política evitando su postergación al no incluirse candi-
datos femeninos entre los candidatos con expectativa de
resultar electos.*¹⁰

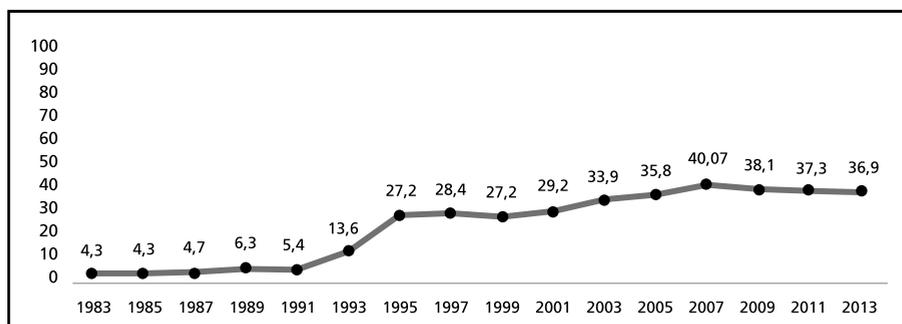
Implementación: Elecciones a diputados y senadores nacionales

El año 1993 significó para la Cámara de Diputados de la Nación la primera elección con la implementación de las cuotas. Por su parte, la Cámara de Senadores de la Nación experimentó el mismo proceso en el 2001, cuando la elección de senadores pasó a ser directa. Desde entonces y hasta la fecha, la Ley de Cuotas ha continuado vigente.

El impacto del nuevo marco legal significó un incremento de la presencia femenina en ambas cámaras. Nótese el punto de inflexión que representó la primera implementación (1993 para diputados y 2001 para senadores)¹¹ y la evolución que desde entonces ha tenido dicha presencia.

Gráfico 3:

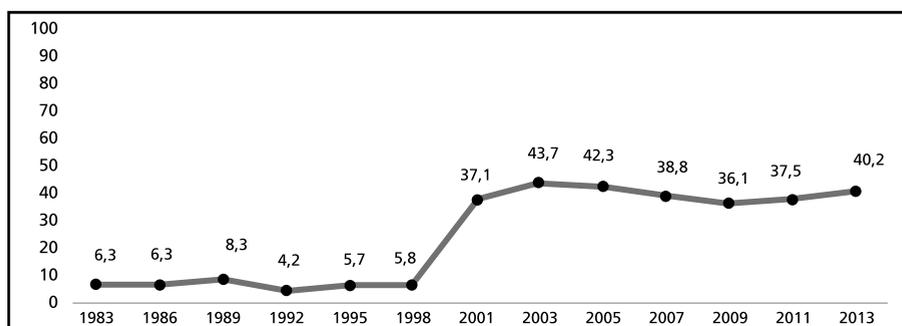
Evolución del porcentaje de mujeres diputadas en el total de la Cámara (1983-2013)



Fuente: Elaboración propia en función de datos del Ministerio del Interior de la Nación.

Gráfico 4:

Evolución del porcentaje de mujeres senadoras en el total de la Cámara (1983-2013)



Fuente: Elaboración propia en función de datos del Ministerio del Interior de la Nación.

A pesar del incremento de la representación femenina, surgieron expresiones críticas respecto al modo en que los partidos políticos se habían amoldado a la Ley de Cuotas y su decreto reglamentario. Esto fue así porque esas agrupaciones incorporaron el 30% de mujeres, pero desde una óptica controversial al ubicarlas en los últimos lugares. Esto significaba partir del supuesto de que las candidaturas con posibilidades de ser electas debían contemplar la totalidad de los cargos, ya que un partido podía ganar todas las bancas (Tula 2002; Marx, Borner y Caminotti; 2007).

Evaluación crítica y modificaciones

Dicha situación, experimentada en 1993 y en elecciones posteriores, generó presentaciones judiciales de candidatas perjudicadas (Tula 2002). Paralelamente, la reforma constitucional de 1994 jerarquizó las cuotas al incluirlas en la Constitución Nacional (art.

37).¹² Esta jerarquización no resolvió el conflicto, pero hizo posible que la Cámara Nacional Electoral autorizara al Consejo Nacional de la Mujer a sumarse a las demandas de candidatas damnificadas, con el fin de generar el cumplimiento efectivo de las cuotas.

En el decreto reglamentario 1246/2000, que reemplazó al original (379/93), encontramos una primera respuesta gubernamental a la ausencia de un criterio común en la implementación de las cuotas. El objetivo fue unificar el procedimiento que debía seguirse para una adecuada ubicación de las mujeres en las listas, siempre teniendo como base mínima el 30% requerido por la ley. Para tal fin se modificó el cálculo cuando el porcentaje determinase fracciones menores a la unidad.¹³ También precisó que, aunque es indiferente iniciar la lista con un candidato hombre o mujer, la segunda ubicación deberá ser ocupada por una persona del sexo opuesto. En caso de renovarse dos cargos, en uno de ellos deberá nominarse siempre a una mujer y en caso de renovarse más de dos, debe figurar al menos una mujer en uno de los tres primeros lugares, especificándose que no se considerará cumplida la norma cuando en los casos donde en la renovación de uno o dos cargos se incluya una mujer en el tercer término. Cuando se renueven uno, dos o más cargos, el cómputo siempre se hará desde el primer lugar, debiendo tener la lista por lo menos una mujer por cada dos varones. Paralelamente, se indica que en la lista no se podrá ubicar de forma contigua a tres personas del mismo sexo, hasta tanto no se haya cumplido el 30%. En caso de fallecimiento, incapacidad o cese en la candidatura con anterioridad a la elección pero después de oficializada la lista, su lugar deberá ser ocupado por la candidata que le siga en la lista. Finalmente, se reconoce el derecho de toda persona incluida en el padrón electoral, a impugnar ante la Justicia Electoral las listas que se considere no cumplen la cuota mínima.

Este decreto fue posteriormente reformado por el 451/2005. De acuerdo al nuevo texto, el Decreto 1246/2000 al fijar las pautas para la aplicación efectiva de esa norma legal, contrarió su espíritu, al establecer la alternancia de los sexos en la conformación de las citadas listas, transformando en máximo, el porcentual mínimo. En consecuencia dispuso que cuando algún partido, confederación o alianza, se presentara por primera vez, no renovara ningún cargo o renovara uno o dos cargos, en uno de los dos primeros lugares de la lista deberá nominarse siempre “como mínimo” una mujer. Paralelamente, se eliminó la condición de que independientemente de si sea mujer o varón quien vaya primero en la lista, el segundo debe ser para una persona del sexo opuesto. Asimismo se modificó el decreto anterior en el sentido que cuando se renueve uno, dos o más cargos, el cómputo de las cuotas debe iniciarse en el primer lugar de la lista, ubicándose “por lo menos” una mujer cada dos varones. Al mismo tiempo, se suprimió de la imposibilidad de ubicar en forma contigua tres personas del mismo sexo.

Si bien todas estas modificaciones impulsadas luego de la Ley 24012 tuvieron la intención de asegurar una adecuada implementación de las cuotas, podemos rastrear una

segunda línea de evaluación crítica procedente de la literatura especializada. Esta mirada se vincula con lo partidario.

Aunque se registró un incremento cuantitativo de mujeres en el parlamento, el nivel alcanzado es similar al porcentaje mínimo estipulado por las cuotas, lo cual sugiere que dicho avance no ha ido mucho más allá del “efecto mecánico” de la legislación (Caminotti, Rotman y Varetto; 2014). De acuerdo a Archenti y Tula (2008) las cuotas no flexibilizaron las estructuras de poder en los partidos políticos, que siguieron siendo discriminatorias hacia las mujeres. Estas mismas autores sostienen que tal situación derivó en una “interpretación minimalista” de las cuotas, implicando que el “porcentaje mínimo” se transforme en realidad en un techo. De este modo, la Ley 24.012 y los decretos sucesivos, se transformaron en una “obligación molesta” que los líderes partidarios debían cumplir (pudiendo hacerlo en términos estrictos sin ir más lejos de lo estipulado formalmente) para evitar que las listas no fueran aceptadas por la justicia (Borner, Caminotti, Marx y Rodríguez Gustá 2009; Johnson 2014).

Lo anterior nos lleva a nuestra última reflexión, vinculada con la continuidad de esta política pública. Aceptando el argumento que hemos señalado en el párrafo anterior, podemos llegar a la conclusión de que el cambio cultural esperado por varios legisladores durante el debate, el cual debía llevar a la inutilidad de las cuotas, hasta el momento no se ha efectivizado. Si las organizaciones partidarias han tendido a reproducir una estructura de poder centrada en los hombres, perjudicando el crecimiento político del género femenino, se entiende la razón del no arribo a la etapa de la terminación. De este modo y para finalizar, la relevancia que ha obtenido la continuidad de la implementación de las cuotas, la podemos graficar con la siguiente pregunta hipotética ¿Qué sucedería con el nivel de representación femenina si la Ley 24.012 fuera derogada?

4. Conclusiones

Este trabajo ofreció un análisis de política pública del proceso de democratización de la representación en la Argentina, con el otorgamiento de los derechos políticos a la mujer. El haber utilizado el modelo secuencial de políticas públicas, nos permitió dividir dicho proceso en dos momentos, pues cada uno de ellos se activó ante problemas específicos. El primero, del cual surgió el voto femenino, respondió a la problemática de la universalidad restringida, pues con anterioridad, solo los hombres podían expresarse políticamente. El segundo, relacionado con las cuotas de género, actuó ya en un escenario de igualdad formal aunque no real, debido a la ausencia de prácticas equitativas entre el hombre y la mujer para acceder a cargos representativos.

De lo anterior, se desprende un punto interesante que hemos intentado remarcar en la exposición: la conexión entre los dos casos estudiados. Si bien cada uno fue fruto de

una problemática particular, la vinculada con las cuotas surgió con los resultados de la implementación del voto femenino. Es decir, la evaluación de esta última implicó un éxito en la participación electoral, pero progresivamente manifestó una consecuencia inesperada en la baja presencia parlamentaria femenina, aspecto que habría de derivar en la introducción de las cuotas de género. Por lo tanto, este hecho nos permite reforzar la idea del carácter no solo dinámico sino también circular del proceso de política pública. Esto así pues las consecuencias inesperadas de la implementación pueden reactivar las primeras etapas referentes al planteo del problema, la agenda, la discusión, la decisión y nuevamente, la implementación.

Finalmente, que sea circular, también nos permite suponer que hemos estado analizando un proceso que no ha finalizado sino que sigue vigente. Hemos señalado en este sentido algunas de las críticas formuladas a los partidos políticos respecto al modo en que cumplen con los requisitos de la normativa. De este modo, la aún escasa presencia femenina en el parlamento (menor al 50%) puede ser motivo en el futuro para retomar las primeras etapas del proceso de política pública para su tratamiento.

¹ Partimos del supuesto de que se impulsan políticas legalmente viables. Por eso es que no mencionamos la legalidad de la medida como condición.

² El primero de esos proyectos data de 1919, presentado por el diputado Rogelio Araya. Desde entonces, se presentaron diversos proyectos en ambas cámaras del Congreso Nacional.

³ El proyecto fue ingresado a la Cámara de Diputados, siendo su autor el Diputado Alfredo Palacios.

⁴ Honorable Senado de la Nación.

⁵ Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

⁶ El Senador Antille originalmente pidió que se pospusiera el debate pues no se encontraba seguro sobre su posicionamiento. Finalmente, luego del pedido expresado por sus colegas senadores, decidió quitar su reclamo de aplazamiento.

⁷ El primero fue presentado por la senadora radical Margarita Malharro de Torres. Siendo este el que fue tratado a nivel parlamentario. El segundo fue introducido por un grupo multipartidario de diputadas nacionales: Norma Allegrone de Fonte, Florentina Gómez Miranda y Blanca Macedo de Gómez de la Unión Cívica Radical; Matilde Fernández de Quarracino de la Democracia Cristiana; Ruth Monjardín del Partido Federal; Inés Botella del Partido Justicialista (Marx, Borner y Caminotti 2007).

⁸ La fuente utilizada para acceder al debate es Gallo y Giacobone (2001).

⁹ Esta posición fue respondida por la Senadora Margarita Malharro de Torres al señalar que “Los padrones electorales son de hombres y mujeres. No hay padrones de maestras, por ejemplo.” (HCS 1990:69).

¹⁰ El decreto reglamentario precisó que el cupo del 30% debía ser interpretado como un porcentaje mínimo. En los casos donde el porcentaje determinara fracciones menores a la unidad, el concepto de cantidad mínima quedaría determinado del modo que ejemplificamos a continuación: cuando hay ocho cargos a renovar, el 30% refiere a 2,40% de cargos; en este caso serán 2 cargos como cantidad mínima de mujeres. Pero si son nueve los cargos a renovar, el 30% se transforma en 2,70%, serán 3 cargos a renovar. El decreto definió como ámbito de aplicación la totalidad de los cargos electivos parlamentarios nacionales y los vinculados con los concejales y los consejeros vecinales de la (entonces) Municipalidad de Buenos Aires. Estableció que el porcentaje mínimo requerido, se consideraría cumplido cuando el mismo alcance la totalidad de candidatos de la lista, siendo indiferente comenzar la lista de candidatos con un hombre o una mujer, pero en los siguientes lugares deberá incorporarse una mujer por cada dos hombres hasta cubrir el porcentaje mínimo exigido. En caso de renovarse dos cargos al menos uno de los candidatos propuestos debe ser una mujer (art. 5).

¹¹ Cabe destacarse, que en 1993 la renovación en la Cámara de Diputados fue parcial mientras que en 2001 la renovación en el Senado fue total debido a que, fruto de la reforma constitucional de 1994, comenzó a implementarse el sistema de elección directa de senadores. De acuerdo a Marx, Borner y Caminotti (2007) este es uno de los factores explicativos para entender la razón de que la representación femenina alcanzara solo el 13,6% en la Cámara de Diputados en 1993. El segundo, que lo desarrollaremos en la evaluación, se vincula con el relegamiento de las mujeres a posiciones de las listas con pocas posibilidades de resultar electas.

¹² Según este artículo “la igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral”.

¹³ Ahora, la cantidad mínima sería la unidad superior. En otros términos, la unidad menor a 0,5 y la unidad mayor a 0,5 decantará siempre hacia el valor mayor. Siguiendo con el mismo ejemplo analizado anteriormente, con ocho (donde el 30% refiere a 2,40%) y nueve candidaturas (donde el 30% refiere al 2,70%), la cuota mínima pasa a ser tres.

Referencias Bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis (1993), *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*, México: Porrúa.

Ajmechet, Sabrina (2012) “El peronismo como momento de reformas (1946-1955)”. *Revista SAAP* 6 (2): 249-266.

Allegrone, Norma (2002) *Ley de cupo femenino: Su aplicación e interpretación en la República Argentina*, Buenos Aires: Fundación para el desarrollo e igualdad, FUNDAI/ Fundación Friedrich Ebert.

Anderson, James E. (1997) *Public policymaking*, Boston: Houghton Mifflin Company.

Archenti, Nélide (2000) “Representación, Ley de Cuotas y Sistemas electorales”. *PostData* 6, 171-194.

Archenti, Nélide y María Inés Tula, (2007) “Los límites institucionales de las cuotas de género en América Latina”. *Revista Iberoamericana* VII (27), 184-190.

Archenti, Nélide y María Inés Tula, (2008) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*, Buenos Aires: Heliasta.

Barry, Carolina (2011) “Eva Perón y la organización política de las mujeres.” Documento de trabajo. Universidad del CEMA, Buenos Aires.

Bellota, Araceli (2001) *Julieta Lanteri. La pasión de una mujer*, Buenos Aires: Planeta.

Bianchi, Susana (1986) “Peronismo y sufragio femenino: la ley electoral de 1947”. *Anuario IEHS* N° 1, 255-296.

Borner, Jutta; Mariana Caminotti, Jutta Marx y Ana Laura Rodríguez Gustá, (2009) *Ideas, presencia y jerarquías políticas. Claroscuros de la igualdad de género en el Congreso de la Nación de Argentina*, Buenos Aires: Prometeo.

Caminotti, Mariana (2009) *En el nombre de la Democracia. La invención del cupo femenino y la difusión de cuotas electorales en la Argentina*, tesis de doctorado en Ciencia Política por la Universidad de San Martín. Directora: Ana Laura Rodríguez Gustá.

Caminotti, Mariana; Santiago Rotman y Carlos Varetto, (2014) “Desigualdades persistentes: una mirada a las carreras políticas subnacionales antes y después de las cuotas de género (Argentina, 1983–2011)” en Nélida Archenti y María Inés Tula (coordinadoras) *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires: Eudeba, 201–214.

Cobb, Roger y Charles Elder, (1984) “Agenda-building and The Politics of Aging”. *Policy Science Journal* 1 (13), 115–129.

Feijoó, María del Carmen (1982) *Las feministas*, Buenos Aires: CEAL.

Gallo, Edit R. y Carlos A. Giacobone (2001) *Cupo femenino en la política Argentina*, Buenos Aires: Eudeba.

Hola, Eugenia; Paulina Veloso y Carolina Ruiz, (2002) “Percepciones de los líderes políticos y sociales sobre la ley de cuotas: contenidos y factibilidad”, Departamento de estudio y estadística del Servicio Nacional de la Mujer. Documento de trabajo N° 79.

Jones, Mark (2009) “Gender Quotas, Electoral Laws and the Election of Women: Evidence From the Latin American Vanguard”. *Comparative Political Studies* 42 (1), 56–81.

Johnson, Niki (2014) “Las barreras que la cuota no superó: selección de candidaturas y desigualdades de género en América Latina” en Nélida Archenti y María Inés Tula (coordinadoras) *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas*, Buenos Aires: Eudeba, 37–61.

Keeler, John (1993) “Opening the Window for Reform. Mandates, Crises and Extraordinary Policymaking”. *Comparative Political Studies* 25 (4), 433–486.

Kingdon, John (1984) *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Boston: Little Brown.

Krook, Mona Lena (2008) “La adopción e impacto de las leyes de cuotas de género: una perspectiva global” en Marcela Ríos Tobar (ed) *Mujer y Política. El impacto de las cuotas de género en América Latina*, Santiago de Chile: FLACSO, 27–59.

Lahera Parada, Eugenio (2002), *Introducción a las Políticas Públicas*, México: Fondo de Cultura Económica.

Lopreite, Débora (2015) “Gender Policies in Argentina after Neoliberalism: Opportunities and Obstacles for Women’s Rights”, *Latin American Perspectives* 42 (1), 64–73.

Marx, Jutta; Jutta Borner y Mariana Caminotti (2007) *Las Legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires: Siglo XXI.

Meny, Yves y Thoening, Jean-Claude (1992) *Las políticas públicas*, Barcelona: Ariel.
Moreau de Justo, Alicia (1945) *La mujer en la democracia*, Buenos Aires: El Ateneo.

Ostrom, Elinor (2010) “Elección racional institucional. Evaluación del marco del análisis y desarrollo institucional” en Paul Sabatier (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires: Presidencia de la Nación, Jefatura de Gabinete de Ministros, 23-68.

Palermo, Silvana (1998) “El sufragio femenino en el Congreso Nacional: Ideologías de género y ciudadanía en la Argentina (1916-1955)”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”*, Tercera Serie N° 16 y 17, 151-178.

Palermo, Silvana (2007) “Quiera el hombre votar, quiera la mujer votar: género y ciudadanía política en Argentina (1912-1947)” Ponencia presentada en “El sufragio femenino en América Latina: Jornadas en conmemoración de los sesenta años de la ley 13010”, Universidad de Tres de Febrero, 29, 30 y 31 de Agosto de 2007.

Parsons, Wayne (1995) *Public Policy. An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Aldershot: Edward Elgar.

Pressman, Jeffrey y Aaron Wildavsky, (1984) *Implementation*, Berkeley: University of California Press.

Ríos Tobar, Marcela y Andrés Villar, (2006) *Cuotas de género. Democracia y representación*, Santiago: FLACSO.

Romero, Juan Carlos (1995) *Breve historia contemporánea de la Argentina*, Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Subirats, Joan (1992) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.

Tamayo Sáez, Manuel (1997) “El análisis de las Políticas Públicas” en Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (eds) *La Nueva Administración Pública* Madrid: Alianza, 281-312.

Torre, Juan Carlos (1989) “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”. *Desarrollo Económico* 31 (121), 525-548.

Tula, María Inés (2002) “La Ley de Cupos en la Argentina: La participación de las mujeres en los órganos representativos de gobierno”, en Silvia Vázquez (comp) *Hombres públicos, mujeres públicas*, Buenos Aires: Fundación Friedrich Ebert y Fundación Karakachof, 59-89.

Valobra, Adriana María (2008) “La ciudadanía política de las mujeres y las elecciones de 1951” *Anuario del Instituto de Historia Argentina N° 8* de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación perteneciente a la Universidad Nacional de la Plata, 53-89.

Zahariadis, Nikolaos (2012) “El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas” en Paul Sabatier (ed.) *Teorías del proceso de las políticas públicas*, Buenos Aires: Presidencia de la República, Jefatura de Gabinete de Ministros, 69-98.

Fuentes oficiales:

Ley 8871.

Ley 13010.

Ley 24012.

Decreto 2125/83

Decreto 379/93.

Decreto 1246/00.

Decreto 451/05.

Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación (años 1946 y 1990).

Diario de sesiones de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (años 1947 y 1991).

El dilema de los híbridos sociales como alternativa de producción.

El caso del transporte ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (2003- 2015)

The dilemma of the hybrid as a social production alternative. The case of passenger's railway transport in the Greater Buenos Aires Metropolitan Area (2003 2015)

Verónica Pérez
CONICET-IDAES/UNSAM;
IIGG/UBA
veronikaperez@gmail.com

Resumen

La historia reciente de los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros se caracteriza por la implementación de sucesivas transformaciones en las formas sociales de organizar su prestación. Las mismas han tenido como común denominador un creciente protagonismo del Estado en la actividad, con resultantes heterogéneas que dificultan un balance positivo de la etapa. La hipótesis propuesta es que una de las principales condiciones que permiten comprender esta situación radica en la configuración de una particular relación entre Estado, empresarios y sindicalismo empresario, que ha sido conceptualizada como simbiosis colusiva. El período comprendido en este estudio inicia en 2003 y finaliza en 2015.

Palabras clave: ferrocarriles metropolitanos – estado – empresarios –sindicatos – transporte de pasajeros.

Abstract

The recent history of the Metropolitan passenger's railway transportation is characterized by the enactment of successive transformations in the social organization of its provision. They have as a common denominator a growing importance in the state's involvement, with heterogeneous results that make it difficult to sustain a positive balance the experiences. The hypothesis sustaining the present work assesses that in order to understand the cur-

Fecha de recepción:
23.11.15

Fecha de aceptación:
11.3.15

rent problematic, focus has to be shed on the build-up of a particular relationship between the state, entrepreneurs and corporate unionism, which is characterized as a case of collusion symbiosis. The period covered by this study begins in 2003 and ends in 2015.

Key-words: *metropolitan railroads – state involvement – business people – unions – passengers’ transportation*

Introducción¹

La entrada al nuevo milenio significó para los ferrocarriles metropolitanos de pasajeros en Argentina la profundización de su deterioro, en el marco de una crisis social, económica y política sin precedentes. No obstante el mejoramiento progresivo que lentamente fue evidenciando la situación general del país, esta no impactó en los principales indicadores de calidad de los servicios.

Concomitantemente a la revalorización del rol del Estado en la economía, se sucedieron recurrentes transformaciones en las formas sociales de organizar la prestación de los servicios; sin embargo la persistencia de lógicas de acumulación de poder que atravesaron al sistema, lo convirtieron en un espacio sometido a perturbaciones de diversas clases. Demoras, cancelaciones, accidentes con víctimas fatales y expresiones de disconformidad protagonizadas por pasajeros, constituyeron rasgos sobresalientes del período. Estas perturbaciones propiciaron una progresiva mayor intervención del Estado en la actividad, cuyo corolario fue la asunción de funciones empresariales mediante el control pleno de una línea de servicios en el año 2013 (línea Sarmiento) y luego de otras cuatro líneas (San Martín, Belgrano Sur, Roca y Mitre), de las siete que integran la red metropolitana de ferrocarriles de pasajeros. El creciente avance estatal en la actividad concluye en abril de 2015, con la aprobación parlamentaria de la Ley de Ferrocarriles Argentinos (N°27.132) que devuelve al Estado un protagonismo central sobre su gestión.

La historia reciente en las formas sociales de organizar la prestación de los servicios ferroviarios metropolitanos convoca a una serie de interrogantes: ¿Dónde radican las principales dificultades que ha mostrado el sistema en los últimos años? ¿En qué medida las progresivas intervenciones del Estado en la actividad generaron la posibilidad de superar las deficiencias existentes en los servicios? ¿Cuáles son las enseñanzas que deja esta breve pero convulsionada historia reciente en la administración de los ferrocarriles de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires?

Este trabajo se sitúa en el enfoque de sistemas complejos desarrollado por Rolando García (2006). Esta perspectiva teórico-metodológica se basa en identificar las principales relaciones estructurantes de los sistemas, a los fines de dar cuenta tanto de sus características generales como de sus tendencias de desarrollo. El estudio se complementa con los aportes del enfoque neomarxista desarrollado por Erik Olin Wright (2006, 2010), en torno a las características de los modelos híbridos de organización de la producción de bienes y servicios y con las contribuciones de algunos de los estudiosos de las relaciones entre Estado y empresarios, nucleados en lo que hoy se conoce como la nueva sociología del desarrollo (Amsden; 1989, Evans; 1996).

El artículo se divide en seis secciones. En la primera, se introduce sucintamente la orientación del gobierno iniciado en 2003 hacia las empresas privatizadas en la década precedente. Seguidamente se analiza la orientación estatal en la actividad ferroviaria de pasajeros en el nuevo gobierno, destacándose el derrotero de sus principales indicadores de calidad. En la tercera se describen las principales transformaciones en las formas sociales de organizar la prestación de los servicios ferroviarios entre 2003 y 2012, proponiendo distintos niveles de procesos como clave explicativa para entender dichos cambios y sus resultantes sobre el sistema. La cuarta sección tiene por objetivo conceptualizar el carácter dominante que asumió la lógica de prestación de los servicios tras las transformaciones abordadas en el apartado anterior, proponiendo como hipótesis la existencia de una simbiosis colusiva entre funcionarios del Estado, empresarios y sindicalismo empresario. La quinta sección analiza las resultantes de dicha lógica sobre la calidad de los servicios, mientras la sexta aborda cronológicamente el avance estatal sobre la operación del sistema post 2012. Para terminar, se presentan unas breves conclusiones a modo de reflexión final.

Los argumentos que aquí se desarrollan se sostienen en el análisis de fuentes primarias y secundarias. Entre ellas destacan estudios específicos sobre la temática, documentos oficiales, información de prensa, indicadores de calidad sobre los servicios provistos por organismos públicos, evolución del monto de los subsidios al sector y entrevistas a informantes clave.

El regreso del Estado

El ingreso de Argentina al siglo XXI se dio en un contexto de profunda crisis de acumulación capitalista resultante del agotamiento del modelo de acumulación anclado en la valorización financiera del capital (Basualdo; 2006). La dislocación social (Polanyi; 2001) provocada por dicha crisis minó sustantivamente las bases del amplio consenso que habían logrado alcanzar buena parte de las reformas de inspiración neoliberal implementadas en la etapa precedente (Pucciarelli y Strauss; 2011, Thwaytes Rey; 2011). A partir de entonces comenzó a desenvolverse una generalizada crítica social a muchos de

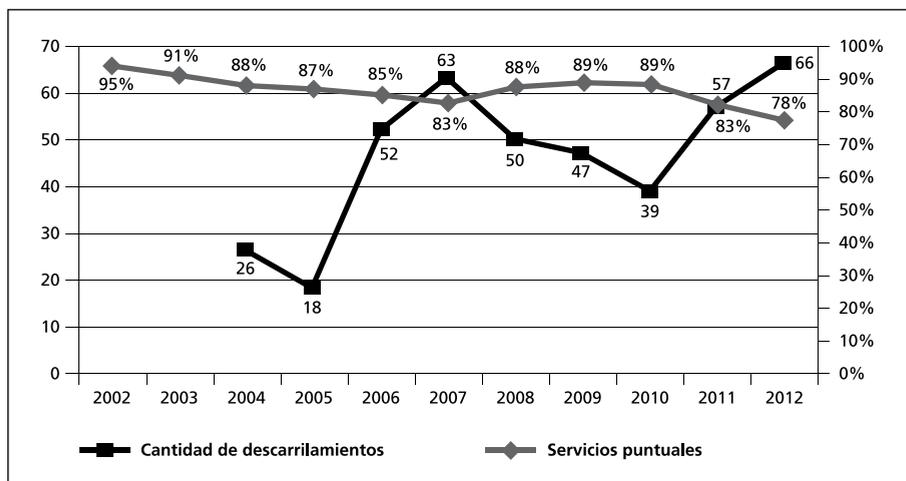
los postulados sobre los cuales las mismas se erigieron. Parte de esta crítica fue retomada desde el gobierno a partir de la apertura de un nuevo ciclo político, iniciado en 2003 con la asunción de Néstor Kirchner a la Presidencia de la Nación (Pérez y Rebón; 2015).

Desde el inicio de esta nueva etapa, el clima cultural adverso a la intervención del Estado en la economía que había signado la década de los años noventa fue puesto en discusión. Dicha crítica no sólo se desarrolló en un plano discursivo sino que tuvo su correlato en la ejecución de un conjunto de acciones materiales concretas: nuevas regulaciones, subsidios, créditos, fomento a la demanda vía política salarial y social, e incluso participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios (Pérez y Rebón; 2015). Si bien no existe consenso en torno a la caracterización de esta nueva etapa, difícilmente pueda dudarse de un cambio de ciclo en torno al “corazón de las reformas” (Costa; 2000) de la década precedente: la privatización de empresas públicas.

El nuevo ciclo político incluyó desde el inicio un replanteo de las relaciones del Estado con las empresas que habían sido privatizadas durante la etapa de auge neoliberal (Azpiazu; 2005). En un contexto de cambio de paradigma, las consecuencias negativas de muchas de las privatizaciones realizadas en la década precedente tuvieron como respuesta un pedido de “retorno del Estado” que incluyó, en su progresivo desarrollo, una serie de re-estatizaciones de empresas bajo un amplio abanico de lógicas de acción (Pérez y Rebón; 2015). La intervención del Estado en la actividad ferroviaria no fue ajena a estas tendencias.

La orientación del Estado en la actividad ferroviaria de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires posterior a 2003

Como rasgo general, la gestión del nuevo gobierno –en lo que a los ferrocarriles metropolitanos respecta–, estuvo atravesada por los efectos derivados de la Emergencia Ferroviaria (decreto 2075/2002) heredada del gobierno de transición de Eduardo Duhalde (2/1/2002–25/05/2003). Dicha medida significó para los ferrocarriles metropolitanos el colapso de sus principales indicadores de calidad, así como un profundo agravamiento de la seguridad del sistema. A partir del hito referido, la puntualidad de los servicios empeoró progresivamente y si bien evidenció una leve mejora entre los años 2008 y 2010, no logró alcanzar el registro que había mostrado a inicios del ciclo analizado. A partir de 2010 dicho indicador volvió a derrumbarse hasta alcanzar el peor desempeño del período. Por su parte los descarrilamientos –elocuente indicador de los efectos derivados de una gestión privada cuya rentabilidad estuvo basada principalmente en el recorte de gastos de mantenimiento–, pasaron de 18 a 63 en apenas dos años (2005–2007); aunque revelaron una tendencia a la baja en el mismo período que el indicador anterior, volvieron a incrementarse hasta superar el momento de su peor desempeño.

Grafico N°1**Evolución de la puntualidad de los servicios y de los descarrilamientos. Total red metropolitana de transporte ferroviario de pasajeros. 2002-2012.**

Fuente: Elaboración propia con base a datos de la Comisión Nacional de Regulación del Transporte (CNRT) 2015.

En la hipótesis de este trabajo la Emergencia Ferroviaria vino a profundizar y a legitimar la lógica de maximización de ganancias centrada en la calidad del servicio como principal variable de ajuste, que había caracterizado la prestación de los servicios en los años previos (Pérez; 2013). Esta legitimación se realizó mediante la instalación de una explicación monocausal, plasmada en el decreto de Emergencia Ferroviaria, que hacía depender el deterioro de la red de la responsabilidad unilateral del Estado, que en el marco el agravamiento de la crisis que finalizó con el reemplazo del modelo de Convertibilidad, acumuló una deuda con los concesionarios que afectó la posibilidad de prestar los servicios bajo los estándares acordados en los respectivos contratos.

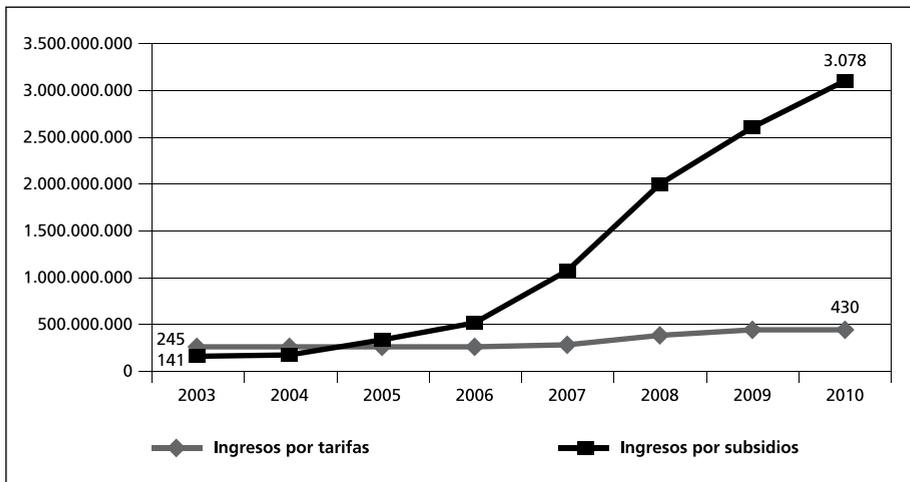
En un contexto de tarifas congeladas, suspensión de los planes de inversión y supresión de los estímulos que habían existido para mejorar los servicios, el sostenimiento del sistema pasó a depender casi exclusivamente de los subsidios del Estado. Como medida adicional, un día antes del traspaso de la presidencia y como resultante de la nueva estructura de costos derivada de la modificación del tipo de cambio, el gobierno saliente del presidente Duhalde reestructuró los criterios de cálculo para el otorgamiento de los subsidios a los concesionarios de la red, prácticamente delegando en los concesionarios la determinación de sus montos. Hasta el año 2003 la suma de esta compensación había dependido de la cantidad de pasajeros transportados por cada grupo empresario y de lo recaudado por la tasa sobre el gasoil, pero a partir de esa decisión el criterio de cantidad de pasajeros fue reemplazado por el de costos de explotación que pudiera justificar cada

operador (Resolución 126/2003).

En parte como resultante de los procesos anteriores, el período iniciado en 2003 estuvo caracterizado por un incremento continuo de las transferencias directas del Estado hacia los concesionarios de la red, con el objeto de sostener la prestación de los servicios. Durante dicho período los subsidios se convirtieron en la principal fuente de ingresos de los operadores privados, llegando a representar el 80% de los mismos. Como se observa en el gráfico que se presenta a continuación, entre los años 2003 y 2010, los ingresos de estos en concepto de tarifas crecieron un 75%, mientras que los provenientes de subsidios estatales lo hicieron en más de un 2.000%.

Gráfico N°2

Evolución del monto de las tarifas y los subsidios operativos de los ferrocarriles del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) entre 2003 y 2010.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de UNSAM-ITF, 2013.

Con posterioridad a 2010 la tendencia creciente del monto de las transferencias estatales para el sostenimiento de la red se mantuvo. Según un informe de la Auditoría General de la Nación (2014), en el año 2012 los subsidios recibidos por los operadores de la red habían alcanzado los 4.708 millones de pesos. Cabe resaltar que el incremento de estas transferencias superó el que tuvieron los costos salariales, principal destino de las mismas, pues mientras los salarios al personal del sector transporte se multiplicaron por 4 entre 2005 y 2012, los subsidios a las concesionarias crecieron 9 veces (AGN, 2014).

Sin embargo, el éxito de una política no depende sólo de la orientación del Estado, que en este caso se materializó vía la transferencia directa de recursos, sino, entre otros fac-

tores, de la calidad de la intervención estatal, la cual atañe tanto a una dimensión interna (capacidades y recursos) como externa o relacional. Esta última, refiere tanto el grado de autonomía del Estado con relación a la formulación, implementación y monitoreo de políticas, como a la vinculación que establece con los actores sociales que participan del ámbito de aplicación de dicha política (Castellani y Llampart; 2012). Sobre este último aspecto versarán las secciones siguientes.

Nuevos modelos de gestión para los ferrocarriles metropolitanos

A partir del año 2003 se abrió un período de progresivas transformaciones en la forma de organizar socialmente la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del AMBA. Las mismas permitieron observar un progresivo protagonismo del Estado en la actividad, no exento de tensiones. Un análisis sobre los determinantes principales que llevaron a la implementación de las reformas sobre el sistema, permite identificar al menos tres niveles de procesos que impactaron heterogéneamente en el carácter que finalmente asumió dicha transformación.

El primero de ellos puede situarse en un nivel que trasciende el ámbito más acotado en el que se desarrolla la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros, pero que sin duda impactó sobre la forma y resultantes de las reformas implementadas. El mismo refiere a la situación en que se encontraba la Argentina a inicios del siglo XXI y a la fuerza social con la que asumió el nuevo gobierno del Estado.

El gobierno que asumió en 2003 debió enfrentar el desafío de ampliar los márgenes de autonomía relativa del Estado respecto de los intereses de los sectores más concentrados de las clases dominantes. Si bien esta meta fue lográndose progresivamente a medida que el gobierno avanzaba en la implementación de un conjunto de medidas dirigidas a alcanzarla, construir las condiciones de gobernabilidad para prosperar en esa dirección constituyó un prerrequisito para una fuerza política que había asumido con el 22% de los votos. Esta condición inicial de relativa debilidad fue revertida paulatinamente a partir de la construcción de un amplio abanico de alianzas con distintos sectores económicos, políticos y sociales que se desarrolló bajo el símbolo de la “transversalidad”. Dicho contexto político constituyó el punto de origen de la alianza gobierno-sindicatos (Ecthemendy; 2013) y el marco bajo el cual cada una de las Subsecretarías modales de transporte fue ocupada por un representante del sector sindical (Barbero y Bertranou; 2014).

En 2006 el gobierno designó al frente de la Subsecretaría de Transporte Ferroviario a Antonio Luna, un conductor de locomotoras diésel asociado al sindicato La Fraternidad, que se desempeñaba desde el año 1996 como Secretario de Política Ferroviaria del Consejo Directivo de dicho sindicato. Posteriormente, en el año 2008, las presidencias de las dos empresas estatales creadas por el Estado en el marco de la Ley de Re-

ordenamiento Ferroviario (Ley 23.652) -la Sociedad Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) y la Administradora de Infraestructura Ferroviaria (ADIF)-, serían ocupadas por representantes de La Fraternidad y la Unión Ferroviaria (los principales sindicatos ferroviarios).² Finalmente, este sector también tuvo un lugar central cuando luego de la rescisión de los contratos a algunas empresas, se puso en marcha un nuevo modelo para la prestación de los servicios ferroviarios: las Unidades de Gestión Operativas Ferroviarias de Emergencia (UGOFE). Bajo este esquema, fracciones de sindicalistas pasaron a tener una gravitación central en un modelo que implicó una mayor hibridación o interpenetración de lógicas (Wright; 2010), al sumar nuevas prácticas de reproducción de poder a su dinámica de funcionamiento. Debido a su centralidad en la lógica de desenvolvimiento del modelo, las mismas serán analizadas con mayor detalle en el siguiente apartado.

El segundo de los procesos que propició transformaciones en la forma de organizar socialmente la prestación de los servicios, estuvo ligado a las continuas perturbaciones del sistema (García; 2006) referidas tanto a la inestabilidad en las condiciones de su oferta (interrupciones, demoras y accidentes recurrentes, algunos de gran envergadura) como a la emergencia de diversas expresiones de disconformidad protagonizados por pasajeros que asumieron la forma de violencia colectiva y entre las cuales destacaron episodios de gran envergadura que se convirtieron en verdaderos estallidos de hostilidad (Pérez; 2013).

Hasta mediados de 2004 el gobierno no implementó ninguna reforma sobre el sistema ferroviario y mantuvo el esquema de concesión en las siete líneas metropolitanas. Hasta entonces las líneas Sarmiento y Mitre estaban a cargo del concesionario Trenes de Buenos Aires (Grupo Cirigliano), las líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur, bajo responsabilidad del concesionario Metropolitano (Grupo Metropolitano), mientras que la línea Urquiza dependía de Metrovías (Grupo Roggio) y la línea Belgrano Norte de Ferrovías (Grupo EMEPA).

En el marco de dicha forma de organizar socialmente la prestación de los servicios, basada en un híbrido (Wright; 2010) de carácter capitalista-estatal,³ la década de 1990 había gestado un modelo con fuerte predominio de una lógica de maximización de ganancias centrada en el recorte de gastos operativos y de inversión y en el uso discrecional de los recursos públicos por parte de los concesionarios que explotaban la red (Pérez 2013, 2014). El profundo deterioro que el despliegue de dicha lógica implicó para la calidad de los servicios coadyuvó a que a partir de 2003, como resultado de repetidas perturbaciones que asumieron la forma de demoras y cancelaciones, se sumaran expresiones de disconformidad protagonizadas por pasajeros. Las que adquirieron carácter de violencia colectiva fueron leídas como señal de peligro (Coser; 1970) y contribuyeron a que el gobierno implementara un conjunto de tácticas tendientes a resolver las deficiencias de las prestaciones (Pérez; 2013).

En 2004, luego de una serie de accidentes fatales y manifestaciones de descontento de los pasajeros, el gobierno decidió quitarle al concesionario Metropolitano la explotación de la línea San Martín. El extremo deterioro del servicio quedó expresado en el decreto rescisorio (N° 798/2004), que especificó los tipos de incumplimientos detectados: impuntualidad, falta de confort, oferta de servicios, mantenimiento del material rodante y de tracción. En referencia a este último punto, se señaló que en el momento de la revocación del contrato se encontraba en servicio apenas el 20% del material de tracción entregado en concesión. La responsabilidad sobre dicha línea se transfirió a una Unidad de Gestión Operativa Ferroviaria de Emergencia (UGOFE), conformada por el resto de los concesionarios de la red (Metrovías, Ferrovías y Trenes de Buenos Aires). Posteriormente, en el año 2007, se cancelaron los restantes contratos con dicho concesionario (líneas Roca y Belgrano Sur), luego de que ocurriera un estallido de hostilidad (Pérez; 2013) protagonizado por pasajeros, en una de las cabeceras terminales más importantes de la red.⁴ Estas líneas de servicios fueron transferidas, al igual que había ocurrido en el año 2004, a la UGOFE.

La nueva forma de organizar socialmente la prestación de los servicios en las líneas que quedaron a cargo de UGOFE implicó cambios respecto a la etapa precedente. En términos generales significó un avance del Estado en la actividad, ya que los concesionarios pasaron a operar los servicios por cuenta y orden del Estado Nacional cobrando un monto por su gerenciamiento. La promulgación de la Ley de Reordenamiento Ferroviario en 2008 intentó un mayor ordenamiento de la actividad, con la creación de dos empresas estatales que asumieron una, la operación de los servicios (SOFSE) y la otra, la administración de la infraestructura ferroviaria (ADIF). No obstante, la implementación del nuevo modelo abarcó sólo a las líneas en las cuales se cancelaron los contratos de concesión, mientras que el resto (Sarmiento, Mitre, Belgrano Norte y Urquiza) continuaron funcionando bajo el modelo heredado de la década de 1990.

Finalmente, el tercero de los procesos que en la hipótesis que aquí se sostiene impactó sobre el sistema, ya no como desencadenante de transformaciones sino como uno de los elementos centrales que funcionan como clave explicativa para entender la lógica específica que asumieron las mismas, refiere a una dimensión señalada por Wright (2010) acerca del tipo de proyectos de cambio o transformación que emprenden los sectores con responsabilidad sobre dicho sistema. Este señalamiento implica considerar las culturas empresariales y sindicales operantes en los modelos de gestión de los servicios, en su articulación con las lógicas desplegadas por los sectores del Estado que participaron de la actividad. Observar el entramado de lógicas en acción que se desplegaron bajo el nuevo modelo de prestación de los servicios y las que tuvieron lugar en el resto de las líneas, permite desentrañar cuál fue el carácter dominante que asumió la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros durante esta etapa.

El carácter dominante de un nuevo híbrido social

Como se ha mencionado, el modelo de UGOFE significó un cambio respecto a las concesiones, en tanto las empresas que se hicieron cargo de los servicios en las líneas cuyos contratos habían sido cancelados, comenzaron a operar los servicios por cuenta y orden del Estado Nacional. En este esquema, los ingresos de los concesionarios pasaron a depender casi exclusivamente de las transferencias estatales, calculadas sobre la base de un porcentaje de las compensaciones por costos de explotación y de otros fondos que la Secretaría de Transporte dispuso para el mantenimiento de los servicios (González Badián y Gentili; 2012). Dado que los costos de explotación incluían la subcontratación de empresas para la realización de tareas a cargo de UGOFE, se intensificó la orientación de los operadores hacia sus proveedores (Barbero y Bertranou; 2014), los cuales a su vez, eran empresas propiedad de los mismos grupos que controlaban la red.⁵ Dicha orientación no sólo fue observable en el comportamiento de los grupos empresarios, sino que implicó a las fracciones de sindicalistas que participaron directamente del modelo, como se verá seguidamente.

El otro rasgo sobresaliente del modelo de UGOFE fue la lógica de acumulación de poder desplegada por las fracciones de sindicalistas que participaron del negocio. Si, como sostiene Wright (2006), la posibilidad de morigerar el poder del capital depende en parte de la creación de dispositivos institucionales, entre los cuales destacan los acuerdos neocorporativistas tripartitos en los cuales las organizaciones sindicales, las asociaciones patronales y el Estado negocian ciertas regulaciones económicas, el caso bajo estudio instala algunas tensiones. Si bien el aumento del poder sindical en el sector tuvo algunos efectos positivos para los trabajadores ferroviarios sindicalizados, en particular en lo que concierne al incremento del nivel salarial, que fue del orden del 800% durante el período (ITF-UNSA, 2013) –porcentaje que se encuentra muy por encima del que tuvieron los trabajadores de otras actividades–, no debe dejar de observarse el principio de exclusión que se ejerció para con otros conjuntos de trabajadores.

En el marco de su participación directa en el modelo de gestión ferroviaria, como mediador entre la empresa y el Estado en la contratación de trabajadores,⁶ el sindicalismo empresario⁷ desarrolló una política de subcontratación que, análogamente a la implementada por los concesionarios, se llevó a cabo con empresas vinculadas a representantes sindicales, entre los que destacaron aquellas vinculadas al líder de la Unión Ferroviaria, José Pedraza.⁸ En dichas empresas, los trabajadores contratados cobraban montos inferiores a los fijados por el convenio del sector, realizando iguales tareas que aquellos que se encontraban amparados por el convenio. Investigaciones judiciales abiertas han detectado que esta diferencia fue apropiada por el sindicalismo empresario, en connivencia con personal de la UGOFE (CELS, 2012:294).

No obstante, la significación atribuida al comportamiento asumido por los grupos de sindicalistas que participaron del negocio ferroviario en esta etapa, no debiera simplificarse a la simple consideración de sus intereses económicos. Las prácticas desplegadas implicaron un eficiente mecanismo de control de poder sindical. Considérese a este respecto que hasta el mes de octubre de 2010, los ingresos a planta permanente a la empresa y las recategorizaciones eran controladas por la cúpula de la Unión Ferroviaria en connivencia con los directivos de la UGOFE. De modo que impedir el pase a planta de los trabajadores subcontratados era fundamental ya que podría haber puesto en riesgo no sólo su poder económico sino también su poder político. Finalmente, cabe resaltar que quien giraba los fondos para el pago de los costos operativos del sector (incluidos salarios de trabajadores), era el Subsecretario de Transporte Ferroviario, Antonio Luna, relacionado según ya se señaló con el sindicato La Fraternidad. Dicha articulación lleva a analizar qué tipo de proyecto desarrolló el Estado en el ámbito del sector ferroviario.

En particular, el marco político institucional en el que se desarrolló la actividad durante este período aporta elementos para comprender el contexto operacional de los actores del sistema. Investigaciones judiciales y periodísticas abiertas han asociado el accionar de la Secretaría de Transporte con la función de recaudación de fondos para sostener la necesidad de reproducción político-partidaria del gobierno nacional (Barbero y Bertrano; 2014). Al respecto destacan las denuncias que pesan sobre quien fuera Secretario de Transporte entre 2003 y 2009, Ricardo Jaime, tanto por enriquecimiento ilícito como por incumplimiento de los deberes de funcionario público.

El entramado de relaciones entre los sectores del Estado con responsabilidad sobre los servicios, las empresas concesionarias y el sindicalismo empresario, pasó a ser un tema central en el modelo de UGOFE. El caso que visibilizó cuál fue el carácter de dichas relaciones sucedió el 20 de octubre de 2010 cuando un grupo de choque que respondía al gremio Unión Ferroviaria, con complicidad de funcionarios de la policía federal, atacó con armas de fuego a trabajadores subcontratados de la línea Roca que, con apoyo de militantes de partidos de izquierda, reclamaban su incorporación a la planta permanente de la empresa y la reincorporación de trabajadores despedidos. Dicho ataque dejó como saldo un muerto y tres heridos de gravedad. Los avances judiciales en dicha investigación pusieron en evidencia una compleja trama de relaciones entre diferentes esferas del poder del sindicalismo, de la empresa, de la policía y del poder político (CELS 2012:297).

El análisis de la dinámica del sistema durante el período tensiona el uso de algunos de los conceptos utilizados por la llamada nueva sociología del desarrollo, forjados para explicar el derrotero de las políticas públicas basadas en subsidios estatales. En particular, los conceptos de reciprocidad (Amsden 1989) y autonomía enraizada (Evans; 1996), no permiten captar la compleja trama de relaciones que estructuran el fenómeno bajo

estudio. Recordemos que el primero refiere a una relación en la cual el Estado subsidia a las empresas pero a cambio exige el cumplimiento de ciertas normas de desempeño, mientras que el segundo describe una situación en la cual los burócratas mantienen lazos estrechos con las empresas pero aun así son capaces de formular sus preferencias en forma autónoma (Schneider; 1999: 49).

En el primer caso, ninguna de las condiciones de la reciprocidad se cumplió durante el período, a saber: 1) claridad en las normas de desempeño, 2) supervisión por parte de la autoridad estatal, 3) capacidad de aplicar sanciones y por último, 4) existencia de acciones tendientes a asegurar la probidad del Estado (Schneider; 1999:53). Ahora bien, en la hipótesis de este trabajo la ausencia de reciprocidad no radicó en un problema de debilidad o ausencia de capacidades estatales, pues como se ha mostrado en otro trabajo (Pérez y Rocca; 2015) algunos mecanismos de control fueron fortalecidos, sino que respondió a un tipo de interacción entre los actores del sistema donde operó un principio de intercambio económico realizado con base a necesidades que trasvararon las derivadas del sector de actividad en cuestión. Aquí, los objetos intercambiados sirvieron a los fines de acumulación de poder político y/o económico, según el actor que se esté analizando.

En lo que refiere a la autonomía enraizada, el caso muestra que efectivamente este rasgo estuvo presente y sin embargo, no garantizó un desempeño virtuoso del sector. Durante la etapa posterior a 2003 fue posible observar un Estado que mantiene estrechos lazos con los empresarios y sindicalistas ferroviarios; se ha mencionado sin embargo que el carácter de dicha relación tendió a apropiarse los recursos del sistema en función de objetivos ajenos al sector, que encontraron en el mismo un espacio propicio para su desenvolvimiento. En la hipótesis que aquí se sostiene, fue justamente el mayor enraizamiento el que permitió a los funcionarios de gobierno implementar un mecanismo de acumulación de poder que resultó, por el tiempo que duró, provechoso para todos los sectores que participaron. En tal sentido y como intento de caracterizar de manera más rigurosa la relación que se fue configurando en este ámbito, se propone la hipótesis de simbiosis entre los términos de la relación (Estado-empresarios-sindicalismo empresario) pero colusiva, ya que los acuerdos de partes resultarían beneficiosos para los sectores que participaron, pero perjudiciales para terceros, en particular para los pasajeros que se vieron privados de acceder a un servicio que funcione correctamente y, en última instancia, para la sociedad en su conjunto, que soportó una mayor presión impositiva⁹ y/o reasignación de recursos en función de sostener el funcionamiento de los ferrocarriles metropolitanos.

Si se considera el sistema ferroviario metropolitano tomado en su conjunto, el mismo no mostró ninguna coherencia funcional durante esta etapa. En él convivieron distintos esquemas de gestión: el modelo UGOFE en las líneas Roca, Belgrano Sur y San Martín y el heredado de la década previa, con concesiones en las líneas Belgrano Norte,

Urquiza, Sarmiento, Mitre. Hacia el final del período que abarca este trabajo, estas dos últimas líneas también fueron transferidas a una unidad de gestión operativa de emergencia, como resultante de profundas perturbaciones del sistema derivadas de la lógica dominante que asumió su prestación.

En el mes de febrero del año 2012 un trágico suceso ocurrido en la estación terminal de Once,¹⁰ arrojó decenas de víctimas fatales y evidenció, una vez más, cuál era la lógica dominante de funcionamiento del servicio en la empresa capitalista estatal: la maximización de ganancias de los concesionarios privados realizada con base en el recorte de gastos operativos y de inversión,¹¹ viabilizada por un estado de simbiosis colusiva entre Estado y empresarios del sector. Inicialmente la línea fue intervenida, mientras se desarrollaban investigaciones tendientes a determinar las causas del hecho. Pasaron unos meses hasta que el gobierno tomó la decisión de rescindir el contrato al concesionario Trenes de Buenos Aires. Para la operación de las líneas que estaban a su cargo, Mitre y Sarmiento, se creó una nueva Unidad de Gestión Operativa (UGOMS) conformada por los concesionarios sobrevivientes, Metrovías y Ferrovías. Hacia fines del año 2012, la operación del sistema ferroviario de pasajeros en el AMBA quedó concentrada en manos de estos dos concesionarios, los cuales tenían a su cargo, bajo diversas modalidades de gestión, todas las líneas de ferrocarriles de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires.

La aceleración en el ritmo de los cambios

Las recurrentes perturbaciones del sistema ferroviario que incluyeron desde accidentes con víctimas fatales producto del deterioro de la red, hasta medidas de fuerza protagonizadas por trabajadores precarizados que afectaron recurrentemente el espacio de realización del servicio, tuvieron un rol destacado en el camino hacia la peculiar estatización del mismo. Articulado a ellas, se produjo la determinación gubernamental de avanzar hacia un mayor control del sistema que involucró una redefinición de las alianzas pre-existentes. Asimismo, el proceso político abierto con un horizonte electoral¹² cada vez más cercano, impactó también en el ritmo y orientación de los cambios.

Sin dudas y en parte por el fuerte impacto mediático que generó, el caso de Once fue el que inauguró un período de numerosas transformaciones en el sector ferroviario. Una cronología de las principales medidas permite observar la intensidad en el ritmo de las mismas.

En junio 2012 la Secretaría de Transporte fue transferida al ámbito del Ministerio del Interior, que pasó a llamarse Ministerio del Interior y Transporte. La medida reveló la determinación de jerarquizar el área y desplazar a algunos de los actores que habían tenido importante gravitación en la lógica que había signado el modelo ferroviario

en los años precedentes. El primer desplazamiento, en el mes de septiembre de dicho año, fue el de quien había sido el principal responsable de la Subsecretaría de Transporte, Antonio Luna.

En junio 2013 se estableció un régimen de penalidades por incumplimientos contractuales para los servicios ferroviarios operados por las distintas Unidades de Gestión Operativas (Resolución 511/2013) inexistente hasta la fecha. Estas unidades, en particular las responsables de la operación de los servicios en las líneas Roca, San Martín y Belgrano Sur, habían funcionado sin ningún instrumento de control estatal por más de seis años.

Un mes más tarde, como resultado de un paro sorpresivo de los maquinistas en rechazo a un mayor control hacia los mismos (el Ministro había anunciado la instalación de cámaras en las cabinas de conducción) y de incidentes que se produjeron en el marco de dicha medida, (destrozos provocados por un grupo de personas en la estación terminal de Constitución), el gobierno denunció ante la justicia al Secretario General del gremio La Fraternidad (Omar Maturano) y desplazó de la presidencia de ADIF a José Nicanor Villafaña, también miembro de dicho sindicato. En octubre, fue apartado de la presidencia de la SOFSE (la otra empresa estatal creada por la Ley de Reordenamiento Ferroviario) Juan Araya, relacionado al sindicato Unión Ferroviaria.

En este lapso, otros dos sucesos en la línea Sarmiento,¹³ uno de los cuales arrojó nuevamente víctimas fatales y ambos ligados al pésimo funcionamiento del servicio, actuaron para que finalmente el gobierno decidiera reestatizar la línea, hecho que ocurrió el 24 de octubre de 2013. Contrariamente al ánimo estatizante que desde diversos sectores se le atribuyó a la fuerza que conducía el gobierno del Estado, la decisión de re-estatización no constituyó una estrategia generalizada sino una táctica parcial y limitada frente a los desequilibrios del sistema. Las seis líneas de servicios restantes continuaron siendo operadas con los modelos de gestión preexistentes, aunque por un breve lapso.

En febrero 2014 se disolvieron las Unidades de Gestión Operativas de Emergencia y se reestructuraron los contratos de prestación de los servicios con los operadores privados subsistentes. Los nuevos contratos implicaron un mayor ordenamiento de la actividad, incluyeron esquemas de premios y penalidades detallados con metas de frecuencia, limpieza y recaudación. El grupo Roggio asumió el gerenciamiento de las líneas Mitre y San Martín y el grupo EMEPA, el Roca y el Belgrano Sur. Mientras tanto, las líneas Urquiza (Roggio) y Belgrano Norte (EMEPA), continuaron siendo operadas bajo el modelo de concesión heredado de la década de los años noventa.

Hacia fines de 2014 el sistema mostró signos de mayor ordenamiento, aunque considerado en su conjunto destacaba su incoherencia funcional. Cuatro líneas funcionaban bajo el modelo de gerenciamiento, dos bajo el de concesiones y una línea se encontraba estatizada.

El intenso ritmo de cambios que en el lapso de apenas dos años (entre febrero de 2012 y diciembre de 2014) afectaron las formas de organizar socialmente la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros en el AMBA, no respondieron a una planificación estratégica dirigida a superar las deficiencias que la dinámica de las distintas operaciones había gestado sino, más bien, a tácticas puntuales de resolución de problemas. En igual dirección, el creciente esfuerzo económico dirigido a recuperar años de sostenido deterioro, que en este período se realizó a través de la compra de material rodante y de cuantiosas inversiones en infraestructura, además de los importantes subsidios del Estado para sostener la operación de los servicios, no deja dudas acerca de su eficacia, sin embargo cabe recordar que eficacia no es lo mismo que eficiencia y en este sentido, la ausencia de una mirada estratégica sobre el sector podría constituirse en un obstáculo que acarree nuevos problemas.

El Estado en funciones empresariales

En abril 2015 el Congreso Nacional aprobó la Ley de Ferrocarriles Argentinos. El proyecto planteó como objetivo la “recuperación definitiva de la administración de los ferrocarriles por parte del Estado, partiendo de la idea central de que el mismo puede gestionar incluso de una manera más eficiente que los privados”. La premisa encerró un cambio de paradigma respecto a los postulados que sostuvieron su transferencia a operadores privados a inicios de los años noventa y fue percibida por algunos sectores como una de las pocas veces en que el Estado asumía la iniciativa sin quedar bajo la presión de los acontecimientos (Müller; 2015). Sin embargo, difícilmente pueda soslayarse la cercanía de la contienda electoral que en octubre de 2015 definiría quién sería la nueva fuerza política que conduciría el gobierno del Estado. La experiencia exitosa respecto a la administración de la línea Sarmiento pareció ser también un factor que incentivó la decisión, al demostrar, según expresiones de la Presidenta de la Nación, una mejor gestión del Estado respecto a los empresarios privados, reflejada en el aumento de costos que tuvieron las líneas operadas por éstos, en comparación con la administrada por el Estado.¹⁴

Considerada en su contenido y en lo que a los trenes metropolitanos respecta, la flamante ley constituyó un reordenamiento del sistema y un reconocimiento de las responsabilidades que ya asumía el Estado, más que una estatización plena. Los aspectos destacados fueron los siguientes: por un lado, los operadores privados ya operaban los servicios por cuenta y orden del Estado Nacional en cinco de las siete líneas de servicios. Esto se mantuvo con la nueva ley, en la que se dispuso que la Operadora Ferroviaria Sociedad del Estado (SOFSE) “tendrá a su cargo la prestación de los servicios de transporte ferroviario de pasajeros en todas sus formas, que le sean asignados, incluyendo el material rodante, el mantenimiento de la infraestructura ferroviaria que utilice para la operación (...) y la gestión del sistema de circulación de trenes”. Estos dos últimos puntos constituyeron una novedad para la SOFSE, ya que el mantenimiento de la infraestructura

era competencia de la ADIF y la gestión de circulación de los trenes responsabilidad de los privados. En este sentido, la ley reorganizó la actividad evitando superposición de funciones entre empresas del Estado.

Por otra parte, la ley dejó abierta la participación de operadores privados, ya que propuso que el Estado asumiría la prestación de los servicios “por sí, por intermedio de terceros, o asociado a terceros”, y lo habilitó a renegociar los contratos con las empresas que ya se encontraban operando los servicios.

Finalmente, se procedió a la construcción de un nuevo organigrama institucional que se materializó con la creación de Ferrocarriles Argentinos Sociedad del Estado, bajo la órbita del Ministerio del Interior y Transporte. Esta empresa pasó a ser sociedad controlante de las dos empresas estatales creadas por la Ley de Reordenamiento Ferroviario en 2008, SOFSE (operadora) y ADIF (administradora de infraestructura).

Hay que resaltar dos cuestiones respecto a la implementación del modelo. Según refiere la ley, el mismo se asimila “al instaurado en la República Francesa, en donde se ha procedido a reunificar el sistema ferroviario de ese país, poniéndolo a cargo de la SNCF (Société Nationale des Chemins de Fer), convertida en un gran *holding* ferroviario público, en cuyo interior funcionan dos nuevas divisiones, SNCF Mobilités (operadora) y SNCF Réseau (infraestructura)”. La experiencia fallida con relación al modelo UGOFE, cuyo esquema fue tomado del europeo, instala la necesidad de atender los riesgos que muchas veces acarrear los monocultivos institucionales. Como bien sostienen Acuña y Chudnovsky (2013: 29) las instituciones no operan aisladas de la materialidad de lo social. Los éxitos que alcanzan determinadas políticas en un espacio social, pueden derivar en fracasos cuando se los implementa en otro con características estructurales diferentes.

La siguiente cuestión refiere nuevamente a las lógicas que se despliegan al interior de las instituciones, más allá de las reglas formales que moldean los comportamientos que se desarrollan al interior de las mismas. La propuesta de articulación institucional que propuso la nueva ley, entre sectores cuyas lógicas de acumulación de poder dependen de prácticas sociales divergentes,¹⁵ instala siempre el desafío de cómo equilibrar intereses muchas veces contrapuestos. En tal sentido, no cabe duda que las transformaciones de la última etapa en el sistema bajo estudio avanzaron hacia una descorporativización del espacio. Sin embargo, la continuidad de los logros alcanzados requerirá un esfuerzo continuo en esta dirección que dependerá, entre otros factores, de la orientación que tome la fuerza social que asuma el gobierno del Estado en diciembre de 2015.

Reflexiones finales

Los últimos años han significado para los ferrocarriles metropolitanos un período de intensas transformaciones en las formas sociales de organizar su prestación. Estos cambios respondieron, como rasgo dominante, a profundas perturbaciones del sistema, resultantes de lógicas de acumulación de poder que encontraron en este espacio uno propicio para su desenvolvimiento. El rasgo del período fue el progresivo avance del control estatal en la actividad, en el marco de un clima general de revalorización del rol del Estado en la economía. Los resultados iniciales de esta mayor intervención profundizaron los rasgos más regresivos que había asumido el sistema en la etapa precedente, sumando nuevas perturbaciones a las ya existentes.

En el marco de una reorientación en las formas de concebir la función social del sistema ferroviario de pasajeros, no ajena al impacto que produjo la muerte de decenas de personas luego del accidente de Once y al ritmo de las confrontaciones del período, el Estado fue adquiriendo progresivamente un mayor control sobre la actividad, con mejores resultados que los que había obtenido en el período anterior.

Una periodización de los cambios producidos en las formas sociales de organizar la prestación de los servicios, realizada a partir del estudio de las dinámicas sociales, políticas y económicas que se desarrollaron en el marco de dicho sistema, en articulación con cambiantes condiciones de contorno (García; 2006), hace observable que el éxito de una mayor intervención estatal depende, entre otros factores, de qué tipo de proyectos de cambio y transformación asuman los responsables de intervenir sobre la política pública en cuestión y que el Estado, es también el estado de las relaciones de fuerzas en un momento determinado.

¹ Este artículo recoge parte de los resultados de la investigación titulada *Obstáculos y potencialidades en las formas de organizar socialmente la prestación de los servicios ferroviarios de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires (2003-2015)*, financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el marco de mi beca posdoctoral. Asimismo, forma parte de los resultados parciales del proyecto UBACyT, 2013-2016, *Transporte Público y conflicto social: El caso del sistema ferroviario de pasajeros del área metropolitana de Buenos Aires*, con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

² La ADIF fue ocupada por un miembro de la comisión directiva de La Fraternidad, José Nicanor Villafañe, mientras que la Presidencia de la SOFSE, fue asignada a Juan Araya, ligado al sindicato Unión Ferroviaria.

³ “[En estas empresas] el Estado es dueño de algunos medios de producción pero todavía hay un mercado libre para la fuerza de trabajo y los bienes. Como resultado de ello, el modo de explotación sigue siendo sustancialmente capitalista, girando en torno a la diferencia entre el valor de la fuerza de trabajo y el valor de los bienes que se producen en las empresas capitalistas estatales. Pero hay una modificación crucial: como el Estado es propietario de las empresas y por lo tanto no se rige completamente por los imperativos de la competencia comercial, la explotación directa de los trabajadores (...) se suplementa sistemáticamente mediante la explotación impositiva. Las empresas estatales no tienen que producir ganancias y por lo tanto es posible que el valor de los bienes que produzcan sea igual o menor al valor de la fuerza de trabajo empleada. Por ello puede que la explotación mediante los impuestos provea la compensación necesaria (Wright, 2010: 200).

⁴ El hecho sucedió en la estación terminal de Constitución de la línea Roca, el 20 de mayo de 2007. En esta oportunidad grupos de pasajeros destrozaron las instalaciones de la estación y se enfrentaron durante horas con la policía.

⁵ Entre las empresas con contratos más altos para la reparación de vías en la línea Roca, controlada por UGOFE, figuraba Sehos del grupo Roggio y Herso, del grupo Ferrovías.

⁶ Bajo el modelo UGOFE la relación específica que se estableció entre trabajadores, sindicatos y empresas fue la siguiente: los sindicatos postulaban determinados candidatos a ser incorporados ante la empresa, ésta los incorporaba y el Estado les pagaba el sueldo

⁷ Este concepto refiere a sectores de la dirigencia sindical que apoyaron procesos de subcontratación y flexibilización laboral fomentando la desmovilización de la clase trabajadora y que promovieron cambios profundos en la actividad de los sindicatos. Entre estos cambios se destaca el asumir empresas a su cargo (Basualdo 2012).

⁸ José Pedraza es uno de los emblemas de la transformación en la orientación de las representaciones sindicales durante los 90. En esa década estuvo vinculado a la creación y dirección de cooperativas que prestaban servicios como empresas subcontratadas, presidiendo los consejos de Administración de Talleres Mecánica Belgrano Cooperativa de Trabajo Limitada y de la Cooperativa de Trabajo Ferroviaria Unión Limitada (Basualdo y Morales, 2014: 171).

⁹ Durante los últimos años de la década del 90 y comienzos del 2000, el total de recursos tributarios recaudados por la Nación mostraba valores estables cercanos al 17% del Producto Bruto Interno (PIB). A partir de 2003 se observa un incremento sostenido de este indicador, representando hacia el año 2012 un 31.2% del PIB (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2012)

¹⁰ El hecho se produjo el 22 de febrero cuando un tren chocó contra el parapetado de la estación dejando como saldo 51 víctimas fatales y más de 700 heridos.

¹¹ Más allá de las imputaciones al maquinista, las investigaciones judiciales apuntaron a que el episodio, producto de la obsoleta infraestructura vial, fue la resultante del desvío de fondos realizado por el concesionario, con complicidad de funcionarios del Estado.

¹² El Ministro del Interior y Transporte, Florencio Randazzo fue precandidato en las elecciones presidenciales de 2015. Finalmente su candidatura no se concretó.

¹³ El 13 de junio de 2013 un choque de trenes en la estación Castelar causó la muerte de tres personas y dejó más de 300 heridos. Meses después, el 19 de octubre, un tren chocó contra los parapetados del andén en la estación terminal de Once, causando decenas de heridos.

¹⁴ En el año 2014 el aumento del gasto de operación para la línea Sarmiento, que administra el Estado, fue del 17 %, mientras que los operadores privados aumentaron sus gastos en la línea San Martín, 77 %; en la Roca, 27%; en el Belgrano Sur, 56% y en el Mitre, 51%. (Revista Apertura, 2 de marzo de 2015).

¹⁵ En el directorio de Ferrocarriles Argentinos se propone la representación del Ministerio del Interior y Transporte, de las empresas SOFSE y ADIF, de la Sociedad Belgrano Cargas y Logística, de los gremios y de los usuarios.

Referencias bibliográficas

Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013) “Cómo entender las instituciones y su relación con la política. Lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”. En Carlos Acuña, ¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina. *Argentina*. Buenos Aires, Siglo XXI:19-70.

Amsden, Alice (1989) *Asia's next giant: South Korea and late industrialization*. Londres: Oxford University Press.

Antón, Gustavo, Jorge Cresto, Julián Rebón y Rodrigo Salgado (2011). “Una década en disputa. Apuntes sobre las luchas sociales en Argentina”. En Massimo Modonesi y Julián Rebón (comps.) *Una década en movimiento. Luchas populares en América latina en el amanecer del Siglo XXI*. Buenos Aires: Prometeo-CLACSO-UBA, 19-44.

Auditoría General de la Nación (2014) *Una década al cuidado de los fondos públicos. Transporte Ferroviario. Informe sectorial del Presidente de la Auditoría General de la Nación*. <http://leandroespouy.com/wp-content/uploads/2014/03/Libro-Transporte-Ferroviario.pdf>. Descargado el 15 de abril de 2014.

Azpiazu, Daniel (2005). *Las privatizadas I y II. Ayer, hoy y mañana*. Buenos Aires: Colección Claves para Todos.

Barbero, José y Julián Bertranou (2014) “Una asignatura pendiente. Estado, instituciones y política en el sistema de transporte”. **Documentos de Trabajo de Estudios sobre el Transporte N°1. Instituto de Transporte**. Universidad Nacional de San Martín.

Basualdo, Eduardo (2006) **Estudios de Historia Económica Argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad**. Buenos Aires: FLACSO, Siglo XXI.

Basualdo, Victoria (2012) “Avances y desafíos de la clase trabajadora en Argentina de la posconvertibilidad, 2003-2010”. En CELS, *Derechos Humanos en Argentina. Informe 2012*. Buenos Aires: Siglo XXI, 429-459

Basualdo, Victoria y Diego Morales (2014). *La tercerización laboral. Orígenes, impacto y claves para su análisis en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI editores.

Castellani, Ana y Flavia Llampart (2012). “Debates en torno a la calidad de la intervención estatal”. *Papeles de Trabajo* 6, (9): 155-177.

Centro de Estudios Legales y Sociales (2012) **Derechos Humanos en Argentina: Informe 2012**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.

Coser, Louis (1970) *Nuevos aportes a la teoría del conflicto social*. Buenos Aires: Amorrortu editores.

Costa, Oscar Alberto Luis (2000). “El Impacto del Consenso de Washington en la Transformación Estatal en América Latina y en Argentina”. *Revista CE* 2. 2, 43-54.

Etchemendy, Sebastián (2013) “La “doble alianza” gobierno-sindicatos en el kirchnerismo (2003-2012): orígenes, evidencia y perspectivas”. En Carlos H. Acuña (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 291-324

Evans, Peter (1996) “El Estado como problema y como solución”. *Desarrollo Económico* 140:529-562.

García, Rolando (2006) *Sistemas Complejos. Conceptos, método y fundamentación epistemológica de la investigación interdisciplinaria*. Barcelona: Gedisa.

González Badián, Hernán y Rafael Gentili (2012) *Los negocios de UGOFÉ. SA. El vaciamiento de los ferrocarriles metropolitanos*. <http://www.rafagentili.com.ar/content/uploads/informe-los-negocios-de-ugofe-062012.pdf>. Descargado el 20 de septiembre de 2014.

Instituto de Transporte Ferroviario (2013) *Una estrategia para la rehabilitación de los ferrocarriles metropolitanos de Buenos Aires. Foro de discusión sobre el FC suburbano*. <http://www.unsam.edu.ar/institutos/transporte/FFCC-Metropolitanos.pdf>. Descargado el 10 de mayo de 2014.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (2012) *Informe Económico N°79, Segundo Trimestre de 2012. Nota Técnica N°59. Finanzas Públicas*. http://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/59%20NOTA%20TECNICA%20FISCALL%20INF%2079.pdf. Descargado el 7 de marzo de 2016.

Müller, Alberto (2015) “Volvió...” *Diario Página 12*, suplemento Cash, 29 de marzo, pág. 3.

Pérez, Verónica (2014). “Cambios y continuidades en la organización social de los servicios de trenes del área metropolitana de Buenos Aires, Argentina 1990-2010”. *Revista Transporte y Territorio*, 11: 114-134.

Pérez, Verónica (2013). *Estallidos de hostilidad en el transporte ferroviario de pasajeros del Área Metropolitana de Buenos Aires. 2002-2010*. Tesis doctoral en Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales.

Pérez, Verónica y Mariela Rocca (2015) «Estado y servicios públicos en la posconvertibilidad: ¿qué hay de nuevo en la participación estatal?» XII Congreso Nacional de Ciencia Política Sociedad Argentina de Análisis Político Mendoza, 12 al 15 de agosto de 2015.

Pérez, Verónica y Julián Rebón (2015). “El retorno del Estado. Valoraciones sociales en torno a las empresas estatales”. **Revista Estudios Sociales**. Universidad Nacional del Litoral (a publicarse en 2016).

Polanyi, Karl (2001). *La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Pucciarelli, Alfredo y Luciana Strauss (2011) “El sinuoso camino del fin: la democracia corporativa en jaque”. *Ciencias Sociales* 79: 38-43.

Schneider, Ben Ross (1999). “Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo. Una revisión de la literatura reciente”. *Desarrollo Económico* 153: 45-75.

Thwaites Rey, Mabel (2011). “2001-2011 De la crisis a la recomposición social”. *Ciencias Sociales* 79: 30- 37.

Wright, Erik Olin (2010) *Preguntas a la desigualdad: ensayos sobre análisis de Clase, Socialismo y Marxismo*. Bogotá: Universidad del Rosario.

Wright, Erik Olin (2006) “Compass points. To points towards socialist alternative”. *New left review* 41: 93-124.

Aportes para la revisión y análisis crítico de experiencias de planificación territorial municipal: Colón (Pcia. de Buenos Aires).

Contributions for a Revision and Critical Analysis on Experiences on Local Territorial Planning: the case of Colón (Buenos Aires Province).

Gastón W. Cirio

Becario doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS). Centro de Historia Argentina y Americana (CHAyA) y Centro de Investigaciones Geográficas (CIG) Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE). Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Doctorando en geografía por FaHCE, UNLP.
gastoncirio@gmail.com

Resumen

El trabajo constituye una revisión crítica de una experiencia concreta de planificación territorial en la escala municipal, procurando establecer articulaciones entre los abordajes teórico-metodológicos que nutren el debate actual sobre políticas de planificación territorial y la experiencia analizada. El caso de Colón, Buenos Aires, es abordado a partir de tres objetivos específicos: a) describir la experiencia; b) analizar los principios teórico-metodológicos que sustentan las prácticas y elecciones realizadas; y c) ofrecer lineamientos para el debate en torno a los principales nudos problemáticos de la experiencia y los resultados obtenidos. Se combinan para ello, técnicas de análisis documental de múltiples fuentes desde una óptica reflexiva y autocrítica. Por último, se exponen unas breves líneas a modo de reflexiones finales.

Palabras Clave: Planificación territorial – gestión urbana – participación – interdisciplinariedad – Municipio de Colón.

Fecha de recepción:

13.11.15

Fecha de aceptación:

1.2.16

Summary

This article conducts a critical review of a concrete experience of territorial planning at the municipal level, seeking

to establish its links to the theoretical and methodological approaches that nourish the current debate on territorial planning policies. The case under study is conducted pointing to three specific objectives: a) a description of the specific experience; b) a discussion on the theoretical and methodological principles underlying the effective policy implementation and choices; c) to provide guidelines for the debate on the main problematic nodes faced during the implementation and in the achievement of outcomes. In order to do this documentary techniques of analysis combine multiple sources from a reflective and self-critical perspective. The article ends with a few final remarks.

Key words: Territorial planning - urban management – participation – interdisciplinarity – Municipality of Colón.

Introducción:

El presente trabajo constituye una revisión analítica y crítica de una experiencia de planificación territorial municipal, procurando establecer articulaciones entre los abordajes teórico-metodológicos que nutren el debate actual sobre políticas de planificación del territorio y la experiencia analizada. Así, el objetivo general que se persigue es realizar una revisión crítica sobre la experiencia de formulación del *Anteproyecto de Ordenamiento y Uso del Suelo del Municipio de Colón, Provincia de Buenos Aires*. Asimismo, los objetivos específicos son tres: a) Describir brevemente la experiencia analizada; b) Analizar, en clave crítica los principios teórico metodológicos que sustentan las prácticas y elecciones realizadas en esta experiencia; c) Ofrecer lineamientos para el debate en torno a los principales nudos problemáticos de la experiencia y los resultados obtenidos. El interrogante que da lugar a estos objetivos y que articula este trabajo puede ser pensado de la siguiente manera: ¿Cuáles son los supuestos teórico - metodológicos, parcialmente implícitos, que están presentes en esta experiencia de planificación, y qué consecuencias técnico-metodológicas, políticas y sociales generan? Se intentará dar una respuesta a este interrogante organizando el texto en tres apartados. En primer lugar se realiza una presentación describiendo el contexto general del trabajo, sus objetivos y el marco normativo vigente en el cual se inserta la experiencia analizada. A continuación se ofrece una revisión crítica de los elementos más significativos del proyecto en torno a cinco puntos: a) La perspectiva de planificación territorial adoptada; b) La conformación del equipo y los recursos; c) La participación social y sus implicancias; d) Los resultados y sus formas de producción; e) La (des)articulación con las instancias de validación, implementación y gestión. Por último se exponen unas breves líneas a modo de cierre.

1. Presentación del caso y antecedentes.

1.1. El municipio de Colón, Provincia de Buenos Aires.

El caso que en estas líneas se analiza refiere a un proyecto de investigación territorial cuyo objeto fue la elaboración de un Anteproyecto de ordenamiento urbano y territorial para el Partido de Colón, Provincia de Buenos Aires, Argentina. Se trata de uno de los 135 municipios de la provincia, ubicado en el sector noroeste de la región pampeana bonaerense, con una población actual estimada de 25.000 habitantes (23.206 habitantes de acuerdo al Censo Nacional de Población de 2010). La cabecera de partido, Colón, es una ciudad típica de la denominada “*pampa gringa*”, con un plano en damero español tradicional de 16 cuadras de lado, una gran plaza central y una periferia cuyo proceso de periurbanización en las dos últimas décadas le confiere rasgos distintivos. Se puede distinguir en la ciudad un damero subdividido en cuatro sectores o cuadrantes iguales de ocho cuadras cada uno, con un trazado regular. Del total poblacional cerca del 80% corresponde a la planta urbana de la ciudad cabecera, mientras que las delegaciones rurales El Arbolito, Pearson y Sarasa se encuentran por debajo de los mil habitantes, con un aproximado de 900, 800, y 700 habitantes respectivamente.

1.2. Normativa vigente, contexto institucional y objetivos del trabajo.

Al momento de realización del proyecto que se analiza en este trabajo, el cuerpo normativo que regula el uso y ocupación del suelo del Municipio de Colón está conformado por las Ordenanzas Municipales 252/79 y 1069/89. Dichas ordenanzas comprenden la primera etapa del proceso de planeamiento, en el marco del Decreto Ley 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires, que en su Capítulo III art. 75 establece: “*El proceso de planeamiento se instrumentará mediante la elaboración de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento. A estos efectos se establecen las siguientes etapas: 1.- Delimitación preliminar de áreas; 2.- Zonificación según usos; 3.- Planes de ordenamiento municipal; 4.- Planes particularizados.*” Así, las ordenanzas municipales mencionadas establecen una delimitación preliminar de áreas, resultando en un instrumento precario y limitado para la gestión municipal territorial a dos y tres décadas de sancionadas las mismas. En este contexto institucional y normativo, la experiencia, se aboca preferentemente al nivel de la segunda etapa denominada “Zonificación según usos”. Sin embargo, se incluyen también algunos aportes relacionados con la tercera etapa: “*Planes de ordenamiento municipal*”. (Municipalidad de Colón, 2008).¹

En el marco brevemente presentado, los objetivos principales que el estudio propone son:

“Realizar un diagnóstico territorial que reconozca patrones de ocupación y apropiación territorial, tendencias

y conflictos identificados en el espacio municipal, lineamientos estratégicos para el corto y mediano plazo en la zona de referencia, de manera de superar los desajustes normativos de la Ordenanza Municipal Nro. 252/79 y Ordenanza Nro. 1069/89, teniendo en consideración la normativa provincial vigente, Decreto Ley 8912/77 – Ley de Ordenamiento territorial y Uso del Suelo y demás leyes provinciales de aplicación. Redactar un Anteproyecto de Ordenanza Municipal de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo en el Partido de Colón, Buenos Aires, en el que se contemple para la elaboración del mismo, conocer el territorio y sus lugares o patrones de ocupación y apropiación territorial; el Partido de Colón, su localidad cabecera, su periferia, su ejido de chacras, sus localidades no cabeceras, su espacio rural.” (Ibid., p. 4)

1.3. Breve resumen del proyecto y sus características.

Tal como puede apreciarse en la figura 1, el proceso de esta experiencia puede pensarse como constituido por tres etapas. Una etapa previa al proyecto, en la cual la desactualización de la normativa vigente en el lapso de más de dos décadas da lugar al surgimiento de necesidades sociales y de gestión municipal que deben ser abordadas con un instrumental de planificación y gestión acorde a las dinámicas territoriales que se desarrollan en el contexto local y regional en esos años. Esto motiva el llamado público del municipio para la elaboración del anteproyecto de ordenamiento urbano y territorial. La segunda etapa es la del momento del desarrollo, propiamente dicho, de la experiencia que aquí se analiza; transcurre entre 2007 y septiembre 2008. Por último, un momento posproyecto, que transcurre entre 2008 y la actualidad, en el cual se pasa a las instancias correspondientes de validación institucional a nivel municipal y provincial.

El momento de desarrollo del proyecto, a su vez, puede ser pensado como constituido por cinco fases sucesivas e interrelacionadas en las cuales se parte de la presentación pública y el armado del diseño institucional – participativo para llevar a cabo el estudio, hasta la presentación en asamblea abierta del informe final y la normativa instrumentada en un código de ordenamiento.

En el marco de este proceso, el primer paso fue la presentación formal y el armado de las comisiones de trabajo, a través de una convocatoria abierta a la sociedad. El resultado fue la constitución de cuatro comisiones: técnica, política, ciudadana y empresaria, siendo los principales actores del proceso de participación el intendente municipal, concejales, arquitectos y representantes de distintos sectores de la sociedad local.

El segundo paso fue la realización de entrevistas con funcionarios municipales a cargo de la Secretaría de Planeamiento y Obras Públicas del Municipio de Colón. Los ejes fundamentales trabajados en estas entrevistas fueron: 1-Pre-diagnóstico e imaginario actual, 2-Conflictos y limitaciones, 3- Tendencias, perfiles y proyecciones, 4-Obras y necesidades prioritarias. En complemento, se diseñó un esquema de diagnóstico operativamente diferenciado en un “*diagnóstico social*” y otro “*diagnóstico territorial*”, en el cual se implementaron distintos métodos y técnicas. Entre las más destacadas en el primero es posible mencionar las entrevistas en profundidad, focus group, talleres participativos, método Delphi y matrices Foda. En el caso del diagnóstico territorial se aplicaron principalmente técnicas de teledetección, interpretación de fotografías aéreas, relevamiento de usos reales del suelo, producción, análisis y correlación de cartografía temática, así como entrevistas semiestructuradas a informantes clave.

Una vez realizados los diagnósticos, con participación activa de distintos actores sociales locales, el proceso dio lugar a la elaboración de unos lineamientos estratégicos preliminares y una propuesta de código. A su vez, estos productos de la investigación realizada fueron puestos a consideración, revisión y validación a través de las distintas comisiones de trabajo. Por último, la reformulación de las propuestas a la luz de las interacciones realizadas en las comisiones, dio lugar a la redacción del informe final, la instrumentación del código y la presentación pública del anteproyecto de ordenamiento urbano y territorial de Colón.

El proceso de investigación, materializado en el informe final, detecta como principal problema la “*Ausencia de un modelo de desarrollo de la ciudad; lo que provoca un crecimiento extendido y fragmentado, con conflictos derivados de la incorrecta localización de las actividades*” mientras que de dicho diagnóstico se desprenden, articulados, problemas específicos tales como segregación socio – espacial en el sector noreste de la ciudad; conflictos asociados a la circulación masiva de transporte de cargas en la planta urbana; inapropiada y dispersa ubicación de las zonas industriales; falta de vinculación con jurisdicciones vecinales; deficiencias en la provisión de agua potable por problemas infraestructurales en la fuente y falta de capacidad en corto plazo; falta de infraestructuras de servicios básicos como así también de las nuevas infraestructuras de información y comunicación en el área central; expansión urbana residencial no planificada; falta de lugares atractivos para la radicación de establecimientos industriales, perfil de centro sin acuerdos; territorio rural sin suficiente jerarquización vial rural ni de sus tres centros de servicios rurales; baja densidad poblacional; falta de equipamientos sociales adecuados y mala distribución de los existentes; sub-equipamiento del campo y pérdida de relación entre la vida del campo y la ciudad; falta de estrategia de integración de la industria que está asociada a la actividad rural. (Municipalidad de Colón, 2012: 112).

Asimismo, del análisis documental de la experiencia se desprenden los principales conceptos ordenadores de la propuesta de ordenamiento, entre los que destacan *Desarrollo*

sustentable, Proyecto social, Lugar, Calidad Urbana y Ordenamiento territorial policéntrico, entre otros. Considerando estas directrices conceptuales, los problemas expuestos y los desafíos establecidos, las estrategias generales para el ordenamiento territorial fueron divididas en cuatro apartados: estrategias de movilidad, estrategias socio-urbanas, estrategias socioeconómicas y estrategias ecológicas. En el marco de estas grandes líneas estratégicas, las pautas proyectuales que orientan la propuesta establecen, entre otros, los principios de rejerarquización del sistema vial para la estructuración del territorio y la etapabilización de la propuesta. Sobre este último principio, la propuesta establece cuatro etapas claramente diferenciadas. La primera de estas etapas supone la “*sanción de las normas urbanísticas que sirven de soporte jurídico para la instalación de las actividades, la asignación de indicadores urbanísticos, las pautas al volumen de las edificaciones o las normas a la producción arquitectónica y para la generación de los instrumentos de gestión necesarios para la gobernanza*” (Ibid., p.119) y es en ella donde se concentra la mayor parte de los resultados de la propuesta analizada. Así, establece dos tipos de instrumentos de planificación principales: a) Zonificación, con todos sus indicadores urbanísticos, y b) Instrumentos de Gestión: estableciendo, entre otros, la Oficina de Planeamiento Urbano y Desarrollo Territorial como autoridad de aplicación, un Consejo de Participación Territorial (CPT), una Comisión Interpretativa del Código (CIC) y un Fondo de Desarrollo Urbano. Por otro lado, las tres etapas restantes son contempladas en la propuesta mediante lineamientos estratégicos de menor grado de operativización, considerando el mediano y largo plazo con una escala local y regional.

2. Análisis crítico

A continuación se ofrece una revisión crítica de la experiencia de planificación territorial analizada a partir de una doble vertiente metodológica. Por un lado, a partir del análisis documental de contenido sobre el informe final, así como de informes parciales, material gráfico, cartográfico y sonoro resultante del proceso de investigación. Por otro lado, a partir de una óptica reflexiva y autocrítica se procura complementar el análisis incorporando la perspectiva actual del autor de este trabajo sobre su propia práctica como integrante de un equipo interdisciplinario en el marco del proyecto de investigación e intervención analizado.

2.a) La perspectiva de planificación territorial adoptada.

En primer lugar parece necesario plantear sintéticamente la complejidad inherente a la conceptualización y abordaje que asume la planificación territorial. Este concepto adquiere diversos alcances y acepciones de acuerdo a los enfoques teóricos, y especialmente, en relación a los periodos históricos a los que refiera. Estas múltiples concepciones de la planificación territorial oscilan entre extremos que pueden considerarla como una herramienta al servicio del capital, responsable de la exacerbación de las disparida-

des sociales en los países subdesarrollados (Santos, 1979:13), y como una aproximación integrada a la valoración del territorio, desde una óptica de optimización de sus aptitudes al desarrollo de la actividad humana con minimización de impactos ambientales y sociales. (Farinós Dasí, 2000:71).

En ellas se puede observar las dos grandes corrientes de pensamiento en planificación territorial latinoamericana que Coraggio (1994: 203-221) reconoce y desarrolla como principales. Por un lado, propuestas de planificación que pueden enmarcarse en una *corriente neoclasicista*, de base economicista y fiscalista, en la que se asume que la sociedad debe ser un todo armónico donde las problemáticas “*patológicas*” deben ser eliminadas mediante la reinstauración de mecanismos de mercado en la búsqueda de un óptimo social. Se presenta en esta corriente una tendencia a la cosificación territorial, donde “*la configuración territorial que adopta el sistema demográfico-económico es vista como un problema en sí mismo*” (Coraggio, 1994:195). Es posible identificar en este enfoque algunos aspectos clave de la tradicional Planificación Normativa Racional aplicada al territorio. Asimismo, el enfoque de la Planificación Estratégica territorial (Elizalde Hevia, 2003; Vázquez-Barquero, 1995, 2009) aun incorporando nociones sistémicas y de participación ciudadana, no deja de formar parte de esta gran corriente, ya que se considera una “*herramienta para racionalizar la toma de decisiones y la gestión de las ciudades y regiones*” (Vázquez-Barquero, 2009:5) con un fuerte énfasis economicista y competitivo.

La otra gran corriente de pensamiento es la *corriente crítica*, nutrida por el pensamiento marxista, que redefine la problemática territorial al considerar que las contradicciones y los conflictos sociales no son situaciones patológicas a modificar, sino parte constitutiva del mismo sistema. En esta corriente se pueden identificar, reconociendo los aportes de Coraggio, cuatro dimensiones constitutivas fundamentales: a) la inscripción de la planificación territorial en un marco de pugna teórico-ideológica en la cual es necesario definir los alcances de la misma, sus características y formas de realización; a su vez, estos debates deben inscribirse en relación a un contexto de proyectos político-sociales también en pugna; b) La generación de conocimiento científicamente fundado sobre la problemática territorial específica de cada sociedad, evitando los “*diagnósticos*” basados en estadísticas, indicadores e inventarios que nada dicen sobre las relaciones constitutivas del territorio investigado; c) La búsqueda de una formación técnico-profesional acorde al enfoque, lo que supone la generación de visiones integrales alternativas a la hiper-especialización positivista, a las investigaciones concentradas en aspectos parciales y a los recortes fragmentarios de la realidad territorial investigada; d) La incorporación de los agentes sociales y sus relaciones de poder a la investigación. Entendiendo que la planificación territorial no es una actividad de intervención externa, sino que se inserta en el interior de los procesos sociales, es necesario incorporar la acción de los agentes sociales explícitamente a la planificación territorial y las relaciones de poder estudiadas como una necesidad imperativa para pensar una planificación territorial desde este enfoque crítico.

Planteadas estas dos grandes corrientes, se hace evidente que no hay definición apriorística de la planificación territorial y por lo tanto se puede plantear, coincidiendo con la propuesta de Coraggio, la diversidad de planificaciones posibles (Coraggio, 1994: 189). Así, el enfoque que se utiliza en este trabajo se puede considerar como parte de la línea de investigación de evaluación de políticas públicas (Villarreal Cantú: 2010; Aguilar 1992, 2009), pero a partir de un enfoque o marco analítico geográfico-territorial.

Ante esta multiplicidad de perspectivas posibles para la planificación territorial es interesante destacar que en el abordaje que se explicita en el informe final del anteproyecto analizado, aparecen parcialmente elementos propios del urbanismo y el planeamiento físico. Así, aparecen referencias a la “*tercera revolución urbana*” y a los principios del Nuevo Urbanismo (Ascher, 2007), los cuales procuran ser adaptados a la realidad del caso de Colón, considerando que las diferencias respecto a las concepciones del ordenamiento urbano y territorial son “*más pragmáticas que teóricas*” (Municipalidad de Colón, 2008:4). En este marco, el abordaje que se asume en el informe incorpora la noción de contexto incierto y la primacía de la planificación – gestión estratégica por sobre la planificación urbana normativa. Por otro lado, la explicitación de la concepción asumida abre algunos interrogantes sobre sus alcances y características:

*Respecto a la concepción del **ordenamiento** y la **gestión urbana** para Colón, la misma puede resumirse en tres instancias, propias de la “construcción de la ciudad”: urbanización, edificación y concentración, cada una de ellas con diferentes formas de regulación. Ello surge del planteo siguiente: en primer lugar, el espacio se urbaniza, luego se construye y finalmente puede concentrar fijos y flujos. Respecto a la concepción del **ordenamiento** y la **gestión rural** para Colón se aplica una concepción de ordenamiento territorial y gestión del territorio rural orientada a promover un desarrollo socio-territorial sustentable apoyado en huellas e improntas así como en instancias de creación, expansión y consolidación de los patrones de ocupación y apropiación territorial más significativos del distrito*
(Municipalidad de Colón, 2008:7)

Se aprecia un fuerte sesgo fiscalista en estas concepciones, con mínimas referencias a los procesos sociales de baja concreción físico-espacial. Asimismo, la concepción de planificación que atraviesa todo el proyecto, y se encuentra a lo largo del documento final analizado, se caracteriza por un fuerte economicismo vinculado a la competitividad territorial, la integración a redes urbanas especializadas y la generación de instrumentos de atracción del capital.

Por otro lado, las características del contexto normativo e institucional presentado en el apartado 1.2, las tradiciones técnicas institucionales locales, los requerimientos y las necesidades del municipio demandante del estudio, confieren características restrictivas respecto a las concepciones posibles de asumir en un proyecto como el que aquí se analiza. En ese marco, la concepción de planificación territorial asumida parece ser un híbrido pragmático en el cual se tensionan abordajes estratégicos-situacionales de corte liberal, con elementos y herramientas propias de la planificación normativa racional. Esto no resulta paradójico si consideramos, siguiendo a López (1999) que el urbanismo tradicional y la planificación normativa racional ya contenían aspectos estratégicos en la medida que la planificación vertical siempre dependió de una estrategia productiva determinada y de estrategias de control social necesarias.

A pesar de la incorporación de elementos participativos y mecanismos de gestión no se logra superar ciertas limitaciones legales respecto a las características prescriptivas de las herramientas resultantes -así como a sus pretensiones regulatorias-, y a una visión general que puede ser inscrita en la corriente neoclasicista propuesta por Coraggio. En este sentido, es interesante destacar que la concepción presente en este proyecto parte de una visión integral del territorio de base marxista que descansa en los aportes de Milton Santos (1996). Esta característica aporta elementos parcialmente contradictorios respecto a la planificación territorial en sí y su concepción teórica, a la vez que permite introducir una mirada más rica y una metodología más completa para el abordaje de la investigación territorial realizada. Así, es posible identificar en este proyecto al menos en el plano teórico metodológico sobre el territorio, un intento de superar las limitaciones propias de muchas de las experiencias de planificación en Argentina. En apretado resumen, siguiendo los aportes de Szajnborg *et al* (2010), Garay (2004), Reese (1999, 2006), Catenazzi y Reese (2001), Clichevsky y Rofman (1989), Coraggio (1994) entre otros; estas limitaciones serían: a) incapacidad para desarrollar una comprensión cabal e integral de los procesos territoriales, b) importantes carencias teórico - metodológicas sobre el territorio, c) concepciones fisicalistas y espacialistas, d) visiones intervencionistas y neopositivistas, e) espacio como reflejo de la sociedad, f) intervención y desarrollo mediante vinculación directa y causal., f) abordajes sectoriales y temáticos poco integrales, g) excesiva y artificial especialización de los instrumentos por temáticas (vivienda social, industria, etc.), h) fragmentación de la unicidad del territorio y pérdida de relaciones constitutivas.

No obstante estas buenas intenciones de superación, es necesario señalar que las dificultades para sortear estas limitaciones parecen ser fuertes - y no siempre muy conscientes - lo que redundo en experiencias como la que aquí se analiza. Desde el plano discursivo aparecen elementos teóricos contradictorios que entran en tensión y no logran resolver una metodología de planificación territorial completamente coherente. En este marco, tal como fue mencionado, el resultante híbrido pragmático no parece constituir un planteo sólido que represente completamente alguna línea teórica de planificación

territorial, sino que contempla elementos diversos en torno a un proyecto, que puede caracterizarse como de *planificación física con énfasis urbanístico o municipal* (Cabeza, 2012).

2.b) La conformación del equipo y los recursos.

En el desarrollo de la experiencia de Colón aparecen dos tipos de elementos, en alguna medida relacionados, que han tenido influencia directa en ciertas condiciones resultantes en el proyecto. Por un lado, la disponibilidad, elección y necesidad de determinados recursos. Por otro lado, las condiciones del trabajo en equipo vinculado, como se verá, a las características teórico– metodológicas (2a) y a los sesgos disciplinares.

Respecto a los recursos, parece pertinente diferenciar aquellos referidos a la dimensión temporal, aquellos relacionados a la disponibilidad de recursos económicos – técnicos, y aquellos conformados por los recursos humanos. Sobre la dimensión temporal destaca el acotado periodo de tiempo del que se dispuso entre el inicio formal del proyecto (mediante acuerdo contractual por licitación pública) y la presentación de los resultados del mismo. Considerando que el periodo total de lo que ha sido considerado en este trabajo como “el momento del proyecto”(octubre de 2007 a septiembre de 2008), surge claramente que se trata de un recurso temporal significativamente escaso para un proyecto de planificación de un municipio. Esta situación es aún más compleja y limitante si se considera que el trabajo en campo, en relación a esta disponibilidad temporal total, se vio significativamente acotado, resultando en un intenso trabajo desarrollado en un período menor a los nueve meses. En relación a los recursos humanos, el equipo completo de trabajo estuvo conformado por un total de once profesionales de los cuales nueve de ellos pertenecían al equipo consultor y dos de ellos formaban parte del equipo técnico local a cargo de la Dirección de Planeamiento y Catastro Municipalidad de Colón. A su vez, el trabajo de campo y la mayor parte del proceso estuvo a cargo de cinco de los nueve integrantes del equipo consultor. En este sentido, aparecen ciertas limitaciones con respecto a la disponibilidad de recursos humanos en campo, a la vez que supone reiteradas estadias de trabajo de gran intensidad. Por último, los recursos económicos disponibles, a partir del acuerdo mediante la licitación ya mencionada, resultaron significativamente escasos en relación a las características y ambiciones del proyecto, habiendo repercutido claramente en la disponibilidad de recursos humanos, en la extensión temporal y en los recursos técnicos desplegados en campo para el trabajo.

Respecto al trabajo en equipo se parte de una concepción, al menos discursiva, de trabajo interdisciplinario a partir de la explicitación de este principio a lo largo del informe final: “Para llevar a cabo este diagnóstico se parte del trabajo *interdisciplinario* llevado a cabo in situ ...” (Municipalidad de Colón, 2008:9). Sin embargo, la articulación interdisciplinaria es, como se sabe, mucho más compleja en la práctica que en el discurso. Así, aparece en esta experiencia la intención de generar un diálogo constante entre los aportes discipli-

nares de los distintos profesionales participantes en la construcción de una perspectiva interdisciplinaria orientada a la planificación territorial. Tal como fue señalado en un trabajo precedente (Cirio, 2012) en las últimas décadas se aprecia un gran esfuerzo por parte de diversos científicos y filósofos por trascender la lógica de formación y abordaje disciplinar (10). La experiencia aquí analizada se enmarca en ese esfuerzo e intención. Sin embargo aparecen elementos de la praxis investigadora y de su materialización en el producto resultante que hacen pensar que las ambiciones interdisciplinarias de esta experiencia no han logrado cristalizarse en toda su dimensión. En este sentido, las limitaciones y problemáticas vinculadas al diálogo entre profesionales de la arquitectura, la ingeniería, la geografía, y la comunicación social en torno a una misma problemática han resultado en una suma de perspectivas que lejos de trascender la visión parcial y sesgada sobre problemáticas comunes, ha constituido en muchos puntos conflictos conceptuales de difícil superación. No obstante la buena intención, se constata en este trabajo una suma de visiones, métodos y técnicas más propias de la visión disciplinar que en todo caso puede caracterizarse como multidisciplinaria. Asimismo, respecto a la escasa diversidad disciplinar al interior del equipo, se entiende que esta es reflejo del abordaje de planificación física con énfasis urbano – municipal ya referido, no resultando azarosa la ausencia de economistas, sociólogos, antropólogos, entre otros posibles profesionales pertinentes.

2.c) La participación social y sus implicancias.

Se ha señalado a lo largo del trabajo que la incorporación de mecanismos democráticos de participación en la experiencia de planificación que aquí se analiza son propios de una perspectiva estratégico-participativa, que constituye parte del acervo puesto en práctica en el caso de Colón. Sin embargo al analizar las modalidades, los alcances y las características cuantitativas y cualitativas de dicho proceso participativo se constata que la experiencia de Colón comparte muchas de las limitaciones señaladas por los autores referentes en la materia. En este sentido López (1999) analiza en profundidad la dimensión social y política en relación a la participación de colectivos dominados en los procesos de planificación. Al respecto, señala que ni la planificación estratégica ni la planificación normativa resuelven estas asimetrías ni resuelven los conflictos sociales asociadas a ellas. Coincidiendo y continuando con los postulados de este autor, puede verse en el caso de Colón que se asume un

paradigma posmoderno neoliberal de participación como consenso y compromiso (o contrato) sin resolver los conflictos ni las numerosas exclusiones de colectivos que no son convocados a los procesos de planificación
(López, 1999: 113)

Así, el proceso participativo analizado se caracteriza por la presencia mayoritaria de sectores sociales con organización previa al proyecto, con fuertes componentes corporativos (colegio de arquitectos, martilleros, empresarios locales, funcionarios públicos, etc.) y una significativa minoría de parte de ciudadanos no organizados, organizaciones de base territorial y sectores populares en general. En el mismo sentido crítico acerca de la participación ciudadana en este tipo de instrumentos de planificación los trabajos de Garay (2004), Reese (1999, 2006) y Chiarella Quinhoes (2005) entre otros, dan cuenta del carácter centralizado y excluyente respecto de los intereses y capacidades de los distintos actores territoriales que participan de estas experiencias, tratándose, en muchos casos de procesamientos políticos “escenográficos”. En este sentido, la experiencia analizada resulta sumamente limitada, tanto en términos cuantitativos (escasa asistencia en las comisiones y talleres en relación al total poblacional, reducido número de encuentros) como en términos cualitativos. En relación a los aspectos cualitativos, la nula implementación de mecanismos tendientes a reducir las asimetrías sociales, los diferenciales de poder, los liderazgos y los intereses corporativos; así como la arbitraria división en comisiones sin debates plenarios, constituyen parte del restringido escenario participativo de la experiencia de planificación en Colón. Al respecto, resultan ilustrativos los aportes de Barrera quien refiere a los

... peligros de la fetichización instrumental de un proceso de participación que es –o debería ser– mucho más rico y complejo que una simple ingeniería administrativa”
(Barrera, 2009:114).

Asimismo, la limitada participación social expuesta puede ser interpretada como un exponente que excede las particularidades del caso, para formar parte de una problemática común a las experiencias de gestión participativa en nuestro país. En este marco interpretativo es posible, coincidiendo con las reflexiones propuestas por Robirosa (2002) considerar el caso de Colón como un ejemplo de las carencias respecto a las experiencias de gestión efectivamente participativas y a la falta de metodologías participativas probadas para la planificación y gestión urbana. Los “espacios de articulación” (Robirosa 2002: 8) han estado presentes parcialmente en la experiencia de Colón, aunque no exentos de las limitaciones respecto a la exclusión de actores sociales significativos y el manejo de las relaciones de poder.

2.d) Los resultados y sus formas de producción.

Al momento de analizar los resultados del proceso realizado en este municipio es pertinente recordar que los objetivos y resultados esperados se encontraban acotados por la redacción de un anteproyecto de ordenamiento urbano y territorial en el marco contractual y de recursos ya descrito. Considerando esto, el análisis crítico de sus resultados se limita en función de estas características.

Realizadas estas aclaraciones, puede observarse que los principales productos de esta experiencia se materializan en un documento de informe final que incluye una propuesta de código de ordenamiento territorial con zonificación, indicadores urbanísticos y articulado con definiciones operativas precisas. Este producto remite inexorablemente a las características de planificación normativa racional presentes, parcialmente, en el proyecto. Asimismo, el carácter técnico normativo del instrumento, su concepción casi unipersonal por un especialista partícipe del equipo de investigación, su énfasis en el incremento de la densificación urbana y el control de la expansión de la ciudad parecen reforzar los aspectos físicos, racionales y normativos de la propuesta. Asimismo, queda abierta la interrogante de la injerencia que el trabajo de diagnóstico –territorial y social “participativo”– tiene en el resultado final del código.

Cabe destacar que el proyecto fue realizado con el objeto de adaptar el cuerpo normativo vigente a las etapas del proceso de ordenamiento territorial establecidas por la normativa provincial ya mencionada. En dicho contexto se procuró el desarrollo de instrumentos regulatorios para la planificación – gestión urbana y el diseño de políticas territoriales tendientes a promover el acceso a derechos urbanos, a la disminución de incompatibilidades en el uso del territorio, y la aminoración de desigualdades socioespaciales. Sin embargo, el poder regulador del instrumento de zonificación de usos del suelo y de los indicadores urbanísticos asociados, en el marco de la ley 8.912, también puede concebirse como una fuente de asignación de valor diferencial a los fragmentos del territorio, y como un mecanismo de transferencia de dicho valor, que no necesariamente garantiza los propósitos mencionados con respecto a los derechos urbanos y la disminución de asimetrías.

Por otro lado, los ejes estratégicos presentes en el documento final y las etapas propuestas para el desarrollo de grandes proyectos forman parte de la perspectiva estratégica de la planificación también presente en el caso. Sin embargo, estos lineamientos estratégicos parecen presentar fuertes limitaciones para su operativización y concreción en el mediano plazo. Estas dificultades se relacionan con algunas características intrínsecas de la jurisdicción municipal, en relación a los recursos –generalmente escasos– disponibles, a los alcances políticos limitados (proyectos de escala regional, nacional e internacional sumamente ambiciosos) y a la inexistencia de instituciones y mecanismos de gestión capaces de realizarlos. En este sentido, los lineamientos estratégicos resultantes conforman un cuerpo de buenas intenciones y deseos, en principio ajenos a las capacidades reales de un municipio.

Por último, entre los resultados de la experiencia también se encuentran presentes la propuesta de instrumentos de gestión y seguimiento del proceso de planificación del territorio municipal, algo que resulta innovador en el marco del diseño institucional del municipio de Colón y que ilustra una perspectiva de planificación que incluye, de

manera integrada, la evaluación y gestión de los procesos. En este marco, la iniciativa de mecanismos institucionalizados de seguimiento, evaluación e implementación de los instrumentos de planificación resulta sumamente interesante. Sin embargo, es necesario mencionar ciertas tensiones potenciales entre la propuesta de este tipo de mecanismos y la ética profesional, algo que de ninguna manera es exclusivo de esta experiencia y que, por el contrario, atraviesa a la mayor parte de los proyectos de este tipo. Se hace referencia aquí a las dificultades y tensiones derivadas de la necesidad de contratar para estas instituciones recursos humanos con determinada *expertise* ausente en el medio local y a menudo presente en el equipo consultor.

2.e) La (des) articulación con las instancias de validación, implementación y gestión.

La planificación del territorio es más un hecho social y político que una instancia técnica; por ende, necesita de un proceso de constante renovación y actualización en un marco democrático y participativo (Clichevsky y Rofman; 1989). La propuesta realizada para Colón coincide con la apreciación de estos autores y prevé los mecanismos necesarios para cumplimentar este objetivo. No obstante, es necesario identificar ciertas limitaciones referidas a la planificación entendida como un proceso flexible, con evaluación y reformulación constantes. En este sentido, y dadas las características de esta experiencia –compartidas por muchos otros proyectos similares– debe considerarse que la lógica de la consultoría externa, la limitación de recursos, el periodo temporal acotado por contrato, el retiro de campo, la escasa transferencia de capacidades al equipo local, y la propiedad de insumos de investigación por parte del equipo consultor, limitan seriamente la revisión y actualización constante que sería deseable. Así, existe una clara frontera entre los alcances del proyecto mientras éste se desarrolla y su posterior seguimiento, revisión y validación. Sobre este último aspecto, tal como se establece en las leyes 8912/77 y 10128/83, los pasos de validación necesarios para la sanción final de la ordenanza suponen un proceso de aprobación a nivel municipal, luego a nivel de las instituciones provinciales competentes (14), y por último el Poder Ejecutivo que interviene previo dictamen del nivel provincial. El resultado de esta experiencia aún no se materializa en la sanción legal de la ordenanza municipal que permita pasar a Colón de la primera etapa de “Delimitación preliminar de áreas” a las etapas de “Zonificación” y “Planes de ordenamiento urbano”, tal como la ley vigente establece. En este contexto, la constante revisión, evaluación y actualización confronta con tiempos administrativos más rígidos, lo que muchas veces redundo en instrumentaciones “de hecho” de la ordenanza y la generación de anacronismos temporales entre la ordenanza legalmente aprobada y la naturaleza fuertemente dinámica de los procesos territoriales.

3. Reflexiones finales

Han sido expuestos en este trabajo elementos que permiten afirmar que la experiencia de planificación territorial analizada contiene fundamentos parcialmente contradictorios, fruto de una hibridación teórico – ideológica que impregna postulados, métodos y prácticas, no siempre en el plano explícito y/o consciente por parte de los sujetos partícipes del proyecto. Se han analizado elementos propios de una perspectiva neoclásica en la cual el énfasis físico, el economicísimo liberal, la ambición regulatoria y prescriptiva de las propuestas, así como la lógica racional subyacente, forman parte de una perspectiva planificadora reminiscente a la planificación normativa racional. Asimismo, algunas de las características del proyecto permiten argumentar que, aún dentro de una corriente neoclásica, son incorporados elementos propios de la planificación estratégica situacional. Los procedimientos participativos y los mecanismos de gestión previstos son ilustrativos de estas características.

Por otro lado, aparecen en la experiencia ciertos elementos vinculados a una corriente crítica en planificación, especialmente en relación a la incorporación multiactoral, a la generación de conocimiento científicamente fundado en las especificidades constitutivas del territorio investigado, al abordaje conceptual de territorio y lugar de base marxista, y al intento de una visión integral compleja, tendiente a la interdisciplinariedad y a la superación de los recortes fragmentarios de la realidad. Sin embargo, como ha sido expuesto, muchos de estos elementos constituyen sólo intentos parcialmente logrados que generan una evidente tensión en relación a la coherencia interna del proyecto. Continuando con estas apreciaciones, se entiende que

Al ser la planificación una modalidad de socialización, y no un procedimiento abstracto de racionalidad humana, la discusión sobre la misma estará contextualizada por la pugna fundamental entre diversas fuerzas sociales y sus proyectos respectivos, así como por la relación existente entre Estado y sociedad.

(Coraggio; 1994:193).

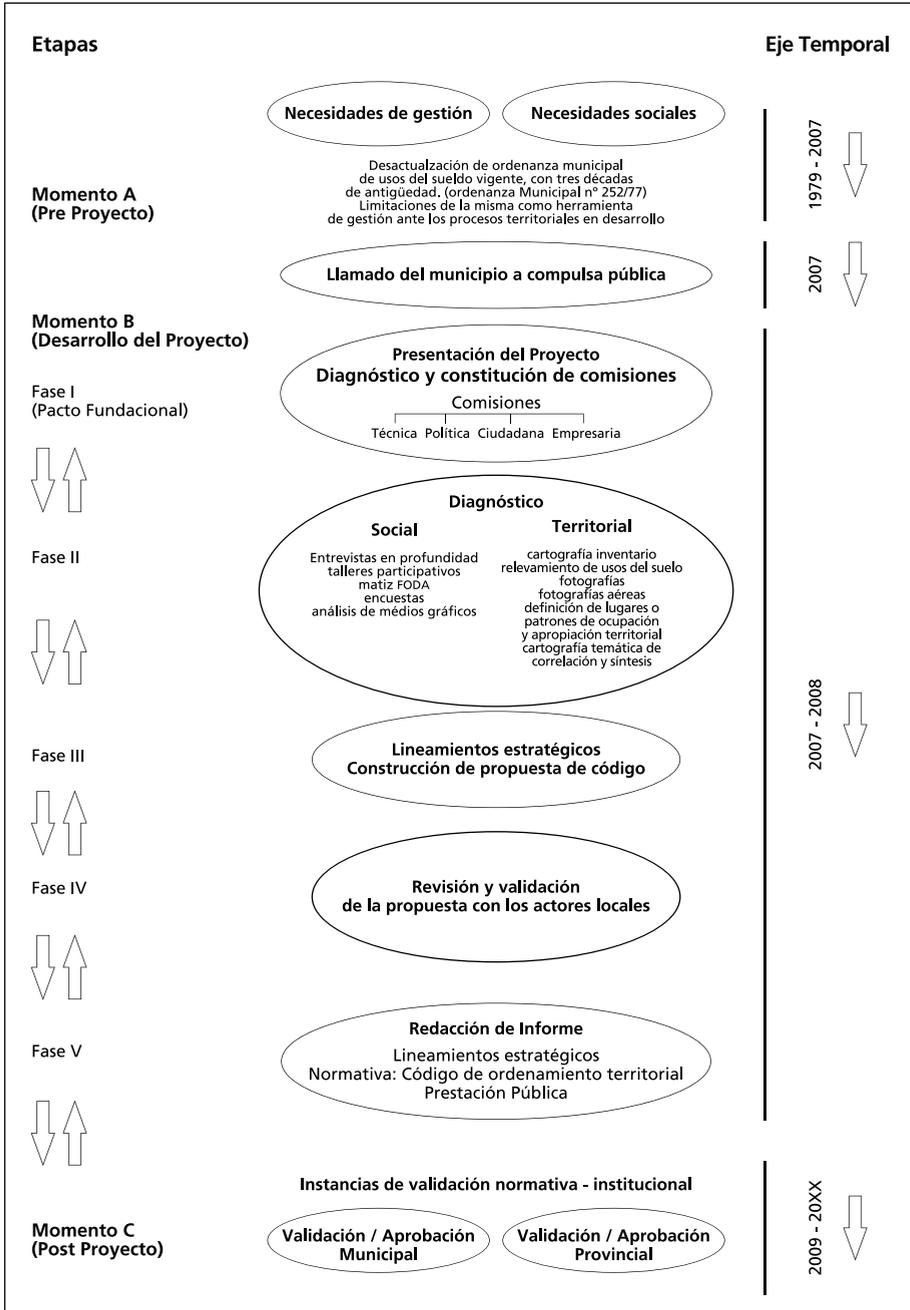
Este principio, fundado en una perspectiva crítica de la planificación, parece haber sido omitido –o al menos mal resuelto– en el proyecto analizado; no tanto en términos discursivos sino preferentemente en relación a los mecanismos implementados y a los resultados obtenidos.

En relación a los resultados, se ha expuesto que los mismos se encuentran en el caso estudiado representados principalmente por un documento que incluye lineamientos estratégicos, indicadores urbanísticos materializados en un código de ordenamiento,

un proceso participativo limitado y unos mecanismos de gestión interesantes pero de difícil concreción. Asimismo, las características inherentes a la lógica de un estudio de encargo realizado por un equipo consultor externo, sin transferencia ni instalación de capacidades en el ámbito local, lleva a un proceso con discontinuidades que se manifiesta en la excesiva dilatación de la sanción legal de la ordenanza. Dicha sanción permitiría instrumentar y hacer operativos los resultados de la investigación, incrementando la utilidad del estudio y el “éxito” del mismo. En ese sentido, parte de la literatura reciente que aborda otras experiencias de planificación en Argentina hace referencia a procesos con resultados “exitosos” de planificación, argumentando acerca de los beneficios de los procesos participativos, de la priorización democrática de proyectos, del incremento de la conciencia colectiva y la capacitación de los actores, a procesos de integración regional, al reposicionamiento local en un contexto regional y global competitivo, entre otros elementos. Sin negar que algunos de dichos elementos pueden ser deseables, y considerando que los procesos territoriales son sumamente complejos como para reducirlos a un exitismo ingenuo o un pesimismo fatalista, se pretende argumentar en estas reflexiones finales acerca de la escasa capacidad de transformación real que tiene una experiencia de planificación como la de Colón en las estructuras territoriales (y por ende socioeconómicas) locales. En este marco, se plantea que la experiencia no puede ser entendida como exitosa, pero que esta condición es compartida por la mayor parte de las experiencias de planificación que así se consideran. Desde el posicionamiento teórico ideológico que orienta este trabajo de revisión crítica, se considera que la planificación territorial orientada por principios economicistas liberales, aún maquillada con principios democráticos y participativos, no puede ser considerada exitosa ni deseable, en la medida que contribuye, por acción u omisión, a reproducir – y en algunos casos a incrementar – las contradicciones, asimetrías y conflictos sociales.

Tal como plantea De Mattos (1993) América latina en general y Argentina en particular se han caracterizado tradicionalmente por la *obstinada marginalidad de sus políticas territoriales*. Sin embargo, este escenario pareciera revertirse en años recientes, aún de manera limitada, en favor de un mayor interés por la generación de políticas públicas que tienen una perspectiva planificadora con el territorio como eje central. En dicho contexto, los desafíos académicos y políticos en torno a la planificación territorial son sumamente complejos a la vez que profundamente movilizados. Así, la revisión crítica de experiencias de planificación, la reformulación y desnaturalización de sus postulados, la deconstrucción de los principios hegemónicos en favor de propuestas alternativas, los esfuerzos en torno a la construcción de una *acción transdisciplinar* (Max Neef; 2004) parecen caminos productivos que seguir. En esta trama de desafíos teóricos, metodológicos y técnicos, y a partir de la premisa de que dichos desafíos deben ser planteados y resueltos en el marco de proyectos ideológico – políticos en pugna, este trabajo pretende inscribirse como un humilde aporte.

Figura 1



Fuente: Elaboración propia

¹ Desarrollada en el marco del contrato suscrito entre la Intendencia Municipal de Colón, Buenos Aires y la Cooperativa de Profesionales Territorium en el año 2007. Expediente Nro. 4024-170/07 caratulado “Concurso de Precios N° 17/07- Anteproyecto de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo”. Los resultados del análisis crítico que en este trabajo se exponen constituyen una visión parcial, necesariamente subjetiva y personal, de exclusiva responsabilidad del autor. La revisión y valoración que se hace del proceso constituye un intento por aportar elementos al debate respecto a las potencialidades y limitaciones de la planificación territorial en Argentina, así como sobre los supuestos teórico – metodológicos subyacentes en experiencias empíricas concretas. En este sentido, estas líneas deben entenderse con fines constructivos, no debiendo interpretarse como una descalificación al proyecto ni a sus integrantes. Todos ellos quedan exentos de las apreciaciones, omisiones y errores que este trabajo pueda contener.

Referencias

Aguilar, Luis (1992) *El estudio de las políticas públicas. Estudio introductorio y edición*. México: Ed. Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar, Luis (2009) “Marco para el análisis de las políticas públicas”. En Mariñez, Freddy y **Garza, Vidal** (2009) *Política pública y democracia en América Latina del análisis a la implementación*. México, D.F.: Ed. Miguel Ángel Porrúa, 2009, 11-31.

Barrera, A. (2009) “Innovación política y participación ciudadana. Tendencias democráticas en los gobiernos locales”. En Poggiese, H. y Tania Cohen Egler (Comps.) *Otro desarrollo urbano. Ciudad incluyente, justicia social y gestión democrática*. Buenos Aires: Clacso. 105-116.

Busto, C. R. (2010) “El poder entre nosotros: El Galpón de Moreno. Breve análisis del proceso de emergencia de una organización de base territorial”. *Revista Theomai*, 21, 215-223.

Cabeza, A.M. (2012) “Políticas latinoamericanas de ordenamiento territorial. Realidad y desafíos”. Conferencia publicada en: Ángel Massiris Cabeza (y otros) *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 13-30.

Caminotti, Mariana. (2003) “Regionalización y gestión del desarrollo local en la provincia de Buenos Aires. La experiencia del Plan Estratégico Tuyú Mar y Campo”. En Cravacuore, Daniel (coord.) *Alianzas para el desarrollo local en Argentina. Experiencias, aprendizajes y desafíos*. Ed. Dunken, Buenos Aires. 33-58.

Catenazzi, A. y Reese, E. (2001). *La construcción de estrategias de desarrollo local en las ciudades argentinas. Análisis sobre los nuevos escenarios y sus implicancias en la planificación participativa. Alcances y limitaciones en experiencias argentinas*. Curso de Posgrado Desarrollo local en áreas metropolitanas, Módulo 3/ Prof. Eduardo Reese, Recuperado de: <http://www.urbared.ungs.edu.ar/textos/Mod3ERese.doc>.

Chiarella Quinhoes, R. (2005) “Planificación estratégica y desarrollo territorial”. *Revista Espacio y Desarrollo*, N° 17, 208 – 225.

Cirio, G. (2012). “Principios metodológicos generales de la Inteligencia Territorial en América latina. Estado del arte de los medios de investigación de la Inteligencia Territorial en América Latina”. En Horacio Bozzano et al, *Inteligencia Territorial. Teoría, métodos e iniciativas en Europa y América latina*. La Plata. Edulp. 190-219.

Clichevsky N, Rofman, Alejandro. (1989). “Planificación urbana y regional en la Argentina. Una revisión crítica”. *Ciudad y territorio* N° 79-1:61-71

Coraggio, José Luis (1994) *Territorios en transición. Crítica a la planificación regional en América Latina*. Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México, 3° ed.

De Mattos, Carlos (1993) “La obstinada marginalidad de las políticas territoriales: el caso latinoamericano”. *Estudios Regionales* N° 35. 77-114.

Elizalde Hevia, A. (2003) *Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local*. Santiago de Chile: ILPES, serie Gestión pública.

Erbiti, C.; Guerrero, E.; Dillon, A. (2005) “El proceso de participación en el plan de ordenamiento territorial del municipio de Tandil (Argentina)”. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2005, vol. IX, 194 (97). Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-194-97.htm>.

Farinós Dasí, J. (2000) “Análisis geográfico regional y planificación territorial”. *Cuadernos de geografía*, N° 67-68:57-76.

Garay A. (2004) “Revisión crítica de los planes estratégicos desarrollados en Argentina”. En Alicia Ziccardi (coord.) *Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local*. México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.

López, M. (1999) “La traslación de estrategias empresariales al territorio: problemas de la Planificación Estratégica en el urbanismo”. *Política y Sociedad* (Universidad de Vigo) 31:93-116.

Max-Neef, M. (2004) “Fundamentos de la transdisciplinaridad”. Valdivia, Universidad Austral de Chile. Recuperado de: http://www.max-neef.cl/download/Max_Neef_Fundamentos_transdisciplinaridad.pdf

Merklen, Denis (2004) “Sobre la base territorial de la movilización popular y sobre sus huellas en la acción” *Revista Lavboratorio/online*, No. 16. Buenos Aires. <http://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/lavboratorio/index>. ISSN en línea 1852-4435.

Mihura, E.; Pagnone D.; Stamatti, G.; De Carli, R.; García, F. (2013) *Estrategias para el desarrollo local sustentable en la ciudad de Crespo (ER) Argentina*. En VI Jornadas de la Asociación Argentino Uruguayo de Economía Ecologice. Salta, 26 al 29 de noviembre. Recuperado de http://www.asauee2013.com.ar/asaue/wp-content/uploads/2013/11/7_2_Mihura.pdf

Municipalidad de Colón (2008) *Anteproyecto de ordenamiento territorial y usos del suelo. Municipio de Colón, Buenos Aires*. Convenio Municipalidad-Cooperativa de Profesionales Territorium. La Plata (inédito).

PECRE (2000) *Plan Estratégico de Desarrollo de Crespo. Municipio de Crespo. Provincia de Entre Ríos*. Ordenanza CD N° 24/02. 13/06/2002. 2000/ 2005. (Inédito).

Pirez, Pedro (1995) “Actores sociales y gestión de la ciudad”. *Ciudades*, Red Nacional de Investigación Urbana, Año 7, No. 28, octubre-diciembre, México. Disponible en: <http://www.rniu.buap.mx/edit/revistas/revistas1.php>.

Reese, E. (1999) Planes estratégicos: limitaciones y oportunidades. Curso internacional Ciudad futura nuevas modalidades en planificación y gestión de ciudades. Rosario, mayo de 1999. Documento de cátedra. Disponible en <http://www.ceppia.com.co/Herramientas/PLANEACION-ESTRATEGICA/Reese-Eduardo-Planes-Estrategicos-limitaciones-y-oportunidades.pdf>.

Reese, E. (2006) “La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina”. *Medio Ambiente y Urbanización*, Volumen 65. N° 1. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo, IIED América Latina. Vicente López, Argentina. 3-21.

Robirosa, M. (2002) “La participación en la gestión. Justificación, malos entendidos, dificultades y estrategias”. *Mundo Urbano* N° 18 Recuperado de: <http://www.mundourbano.unq.edu.ar/index.php/ano-2002/54-numero-18/79-4-la-participacion-en-la-gestion-justificacion-malos-entendidos-dificultades-y-estrategias>.

Santos, M. (1979) “Planejando o subdesarrollo e a pobreza”. En Santos, M., *Economía espacial: críticas e alternativas*. Editorial da USP, 2003. 13-40.

Santos, M. (1996) *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y Emoción*. Barcelona, Ariel.

Szajnberg, D; Cordara, C. y Borries, C. (2010) “Balance de las estrategias de intervención urbanística en los albores del siglo XXI”. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, n° 331 (24). Recuperado de: <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-24.htm>.

Vázquez-Barquero, A. (1995) “Los planes estratégicos para el desarrollo urbano”. *Revista de coyuntura económica*. N°. 3:25-37.

Vázquez-Barquero, A. (2009) “Desarrollo local. Una estrategia para tiempos de crisis”. Apuntes del CENES, Vol. 28, N°. 47, 117-132. ISSN-e 0120-3053.

Villarreal Cantú, E. (2010) “Políticas Públicas”. En: *(Pre)Textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. México: Flacso, 257-275.

Vommaro, G. (2006) *Los sectores populares y la participación en espacios de sociabilidad política locales: el Barrio Ejército Argentino (Santiago del Estero)*. Ponencia presentada en IV Jornadas de Investigación en Antropología Social, Buenos Aires.

La transformación de las funciones de la asociatividad en una cooperativa de cartoneros: de la representación al trabajo productivo

*The transformation of the functions of a cooperative association of “cartoneros”:
from the representation to the productive work*

Juan Pablo Tagliafico
UBA
jp.tagliafico@gmail.com

Pablo J. Schamber
UNLa y Universidad Nacional de Quilmes
Investigador independiente CONICET
pjschamber@hotmail.com

Adriana M. García
Docente-investigadora, Departamento
de Salud Comunitaria, UNLa
Maestranda en Políticas Públicas
y Gobierno, UNLa
adrianamabelgarcia@gmail.com

Fecha de recepción:
13.1.16

Fecha de aceptación:
31.3.16

Resumen

En las últimas décadas, los recuperadores urbanos de residuos y los procesos de formación de cooperativas han sido objeto de estudio de numerosos análisis. Sin embargo, no son muchos los trabajos que indagan en la heterogeneidad de las cooperativas de recuperadores de la ciudad de Buenos Aires y la especificidad de cada proceso de formación. Como un modo de comenzar a plantear esta cuestión, nos proponemos indagar en el proceso de conformación de una cooperativa en el período 2001-2015, identificando sus particularidades y dando cuenta de los efectos que ha tenido en los cartoneros la participación en esta nueva forma de asociatividad. Nos interesa, además, analizar las transformaciones subjetivas de los propios actores en relación con los procesos asociativos. Las preguntas de las que partimos es *para qué se asociaron, para qué formaron cooperativas*.

Palabras clave: recuperadores urbanos – cooperativas – trabajo – procesos asociativos – políticas públicas.

Abstract

In recent decades, the urban gatherers of recyclables and the processes of formation of cooperatives have been studied in numerous analysis. However, very few attempts have been conducted in order to investigate the heterogeneity of cooperative recyclers of Buenos Aires City and the specificity of each associative process. As a way to put forward this approach, we propose to investigate the process of building a cooperative of “cartoneros” during 2001-2015, identifying its main characteristics and realizing the effects it has had on their participation in this new form of association. We also analyzed the subjective transformations of the actors in relation to associative processes. The questions we address to answer are: what was the purpose of these individuals to join an association? What was their purpose to build a cooperatives?

Key words: urban gatherers – cooperatives – labor - associative process - public policies.

Introducción¹

La actividad conocida como “cirujeo”, recolección informal de residuos o, en las últimas décadas, “cartoneo”, tiene una larga historia en toda el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) en general y en la Ciudad de Buenos Aires (CABA) en particular. Diversos estudios, desde perspectivas y con objetivos diferentes han abordado la historia de esta problemática, ligándola con los distintos modos de gestión de los residuos (Paiva, 2005; Perelman, 2008; Schamber y Suárez, 2006; entre otros). Al mismo tiempo, junto con las transformaciones que se desencadenaron en las últimas décadas en los sistemas de recolección en la CABA, se produjo una amplia literatura sobre el tema (Fajn, 2002; Esliar et al, 2007; Gorbán, 2006; Reynals, 2002; Paiva, 2004, 2013; Schamber y Suárez, 2012; Villanova, 2014).

Los cartoneros y los procesos de formación de cooperativas de trabajo han sido elementos muy destacados en los distintos análisis. Sin embargo, no son muchos los trabajos que indaguen en la heterogeneidad de las cooperativas de recuperadores de la CABA y la especificidad que caracteriza a cada proceso de formación. Partiendo de este punto nos propusimos indagar en el proceso de formación de una cooperativa, identificando sus

particularidades y dando cuenta de los efectos que ha tenido en el colectivo de los recuperadores urbanos la participación en esta nueva forma de asociatividad. Especialmente nos interesa analizar las transformaciones subjetivas de los propios actores en relación con los procesos asociativos. La pregunta de la que partimos será, entonces, *para qué se asociaron y para qué formaron cooperativas*.

Para esto, tomaremos el caso de la Cooperativa de Recuperadores Urbanos del Oeste (CRUO), una de las cooperativas de recuperadores de residuos sólidos urbanos (RSU) secos más importante de la CABA. En la actualidad nuclea aproximadamente a 1.500 trabajadores, representando así la segunda cooperativa más grande del sector en toda la ciudad, en lo que a número de trabajadores respecta.² Su área de trabajo está constituida entre los barrios de Liniers y Once, siendo esta última zona la de mayor relevancia debido a la cantidad de material reciclable que se genera producto de su intensa actividad comercial. Es una de las 13 cooperativas que participa del sistema de recolección de RSU secos de la CABA, tras haber participado de la licitación llevada a cabo por el GCBA (Schamber, 2012) y firmado, finalmente, el contrato el 2 de enero del 2013. Este sistema de recolección se encuentra, en la actualidad, en proceso de constante evaluación y cambio y esto también se observa en la cooperativa. En este artículo ahondaremos, primeramente, en la situación de los recuperadores urbanos en la CABA, indagando, específicamente, en el proceso que ha atravesado el heterogéneo conjunto de cartoneros de la ciudad para llegar a la conformación en cooperativas y las transformaciones de la legislación sobre el tema que se han impulsado. En segundo lugar, introduciremos el caso de la CRUO, analizando las diferentes etapas que ha atravesado el conjunto de cartoneros y los distintos modos en que se han organizado. Para concluir, realizaremos un análisis de los procesos asociativos para lograr esbozar algunas respuestas a nuestras preguntas iniciales.³

1. La situación en CABA

Con la creación de la Coordinación Ecológica Área Metropolitana Sociedad del Estado (CEAMSE), desde mediados de la década de 1970 se privilegió el entierro indiscriminado de residuos a partir de la implementación del método de relleno sanitario (Perelman, 2008: 128; Schamber y Suárez, 2002: 4). Como efecto de las políticas macroeconómicas impulsadas desde entonces y profundizadas durante la década de 1990 se transformó la estructura económica argentina y su mercado de trabajo, lo que generó el empobrecimiento de la clase trabajadora y el aumento del desempleo. La conexión entre ambos fenómenos se evidencia en la opinión pública (Schamber y Suárez, 2012: 108) luego de la crisis económica, social y política de fines de 2001, cuando la “explosión” del número de cartoneros (denominados como “nuevos cirujas” o “nuevos cartoneros” en Paiva, 2013: 152 y Perelman y Boy, 2010: 403, entre otros) desnudó la inexistencia de políticas públicas que promovieran el reciclaje.⁴

La amplia visibilidad que adquirió el fenómeno produjo una respuesta desde la Legislatura de la CABA. El 12 de diciembre de 2002 se sancionó la ley 992, publicada en el Boletín Oficial (BOCBA) N° 1619 el 29 de enero de 2003.⁵ En su artículo 2°, “el Poder Ejecutivo incorpora a los recuperadores de residuos reciclables a la recolección diferenciada en el servicio de higiene urbana vigente”, y en su artículo 3° dispone una serie de cinco objetivos, entre los que deja “sin efecto, como disposición final, el entierro indiscriminado de los residuos en los rellenos sanitarios”. En este sentido, su artículo 7°, deroga el artículo 6° de la Ordenanza N° 33.581, el cual prohibía, desde junio de 1977, la manipulación de residuos, es decir, el cirujeo o cartoneo. A partir de esta legislación “los recuperadores podían hacerse cargo del retiro de productos reciclables en los denominados ‘grandes generadores’, es decir, supermercados, oficinas estatales, hoteles, etc.” (Villanova, 2014: 73).

El artículo 4° crea el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR), el cual debía inscribir a los recuperadores, entregándoles credenciales, vestimenta para el trabajo y guantes. A su vez, el artículo 5° dispone la creación de un “Registro Permanente de Cooperativas y Pequeñas y Medianas Empresas relacionadas con la actividad”. Debemos destacar, además, que la nueva denominación como “recuperadores” resulta significativa en términos subjetivos ya que, según Paiva, “se intentó valorizar la tarea al resignificar la antigua figura del ciruja por la del ‘recuperador de residuos’” (Paiva, 2013: 154).

La ley 992 fue reglamentada a través del decreto n° 622 en mayo de 2003.⁶ En el artículo 1° de su Anexo, se crea el Programa de Recuperadores Urbanos y Reciclado de Residuos Sólidos Urbanos (PRU), como organismo competente para tratar la problemática, legislándose sobre su composición y funcionamiento. Sin embargo, “a pesar de haber sido incorporados a la recolección diferenciada, aún no existía una infraestructura por la cual los cartoneros pudieran recolectar esos materiales” (Villanova, 2014: 73), por lo que esta política se mostró considerablemente limitada. En palabras de otros autores:

De todos modos, la incorporación de los recuperadores urbanos a la recolección diferenciada del servicio de higiene urbana, en los hechos resultó meramente relegada a la inscripción de los mismos en el RUR. Se podría decir que la inscripción en el RUR y la consecuente entrega de credenciales y vestimenta de trabajo fue la manera en la que se incorporó a los recuperadores al servicio público de higiene urbana. Aun así, también es importante aclarar que la compra de la vestimenta mencionada mediante el procedimiento y los tiempos propios de la administración pública impidió que todos los inscriptos pudieran obtener-

la en el momento del registro, y en muchos casos ni siquiera al cabo de varios meses después. Lejos quedó el PRU en ese entonces de convertirse en la oficina del gobierno con una real injerencia en el diseño y la ejecución de una política favorable al reciclaje socialmente incluyente (Schamber y Suárez, 2012: 111).

Entre 2003 y 2005 distintas problemáticas sociales y urbanas atravesaron la cuestión de los cartoneros y del sistema de recolección de residuos. Entre las principales encontramos: “el trabajo infantil, el acceso a la ciudad desde el conurbano bonaerense en camiones no habilitados, el conflicto entre depósitos de acopio y vecinos, la clasificación de materiales en la vía pública” (Schamber y Suárez, 2012: 113).

En noviembre de 2005 se sancionó la ley 1.854, conocida como “Ley de Basura Cero”.⁷ En su artículo 10 se propone “promover la participación de *cooperativas* y organizaciones no gubernamentales en la recolección y reciclado de los residuos”. A su vez, el artículo 44 prescribe que la Ciudad adoptará “las medidas necesarias para establecer líneas de crédito y subsidios destinados a aquellas cooperativas de recuperadores urbanos inscriptas en el Registro Permanente de Cooperativas y de Pequeñas y Medianas Empresas (REPyME)”, con el fin de adquirir bienes de capital para su actividad. A través de esta ley se propone también la construcción de centros de selección de residuos sólidos urbanos secos, también denominados Centros Verdes: “El eje central de la normativa fue la creación de plantas de clasificación con el propósito de disminuir la basura destinada a los rellenos sanitarios debido a que éstos se encontraban a punto de colapsar” (Villanova, 2014: 73). En este sentido, en el artículo 14 se dispone la obligación de los grandes generadores de residuos sólidos urbanos secos de “realizar la separación en origen y adoptar las medidas tendientes a disminuir la cantidad de residuos sólidos urbanos que genere”. Al mismo tiempo se establece la incorporación de contenedores para los residuos sólidos urbanos secos y su recolección diferenciada de los residuos húmedos. A pesar de esto,

La normativa priorizaba la inclusión de cartoneros en el proceso de recolección y transporte del reciclado. Sin embargo, los requisitos de cada vehículo estaban por fuera del alcance de los cartoneros. A su vez, la ley indicaba que aquellos prestadores o quienes aspirasen a participar de dicho servicio de transporte debían presentar, entre otras obligaciones, una póliza de seguros que cubriera daños, poseer vehículos con sistemas de comunicación, garantizar el tratamiento correspondiente de los efluentes generados por la actividad; garantizar la limpieza de contenedores y recipientes de residuos sólidos urbanos en forma periódica

para evitar el escape de polvos, desperdicios y/o generación de microbios y bacterias; y, capacitar al personal afectado al transporte y recolección diferenciada. Dada la imposibilidad por parte de los cartoneros de efectuar esta tarea, la recolección quedó a cargo de las empresas privadas de recolección de residuos
(Villanova, 2014: 74).

Durante 2006, en el marco de la ley 1.854, el GCBA obligó a los grandes generadores a separar los materiales reciclables de los residuos, a las empresas privadas de recolección a colocar contenedores en las calles para la separación del material y, al mismo tiempo, comenzó la construcción y puesta en funcionamiento de los Centros Verdes.⁹ Sin embargo, a partir de 2008, una nueva administración a cargo del GCBA tomó la decisión de modificar nuevamente el sistema. Esta modificación puede ser entendida a partir de dos elementos importantes: “la deficiente prestación del servicio por parte de las empresas privadas y la suspensión de los ‘trenes cartoneros’ de TBA (en 2007)”¹⁰ (Schamber y Suárez, 2012: 115). Así, el 7 de julio de 2008 el GCBA firmó con diversas cooperativas de cartoneros un acuerdo para llevar adelante una nueva política de reciclado: en el mismo, el GCBA se comprometió a dejar en concesión como Servicio de Higiene Urbana sólo los residuos húmedos o no reciclables y a incorporar a los recuperadores urbanos como protagonistas del sistema de recolección de RSU secos, brindando un servicio de transporte para los cartoneros y para sus carros, y proveyendo la logística y el transporte para el traslado desde los grandes generadores de residuos hacia los Centros Verdes gestionados por los cartoneros (Schamber y Suárez, 2012: 118). Entre el 2008 y el 2010: *Los acuerdos logrados entre las organizaciones de los recuperadores y el Gobierno se fueron extendiendo en términos de entrega de subsidios, asignación de recorridos de recolección en grandes generadores mediante el otorgamiento de camiones en comodato y/o la cesión de Centros Verdes para su gestión, y alcanzaron a otros grupos de cartoneros* (Schamber y Suárez, 2012: 119). Esta etapa que comienza en 2008 significó, a su vez, un proceso de discusión y de disputa en torno al nuevo sistema de recolección de residuos, donde la intervención de las cooperativas y su posicionamiento frente a otros actores, como el GCBA, la Legislatura o algunas ONG será un elemento importante (Schamber y Suárez, 2012; Villanova, 2014). Este proceso habría de culminar en abril 2010 con la presentación de los pliegos (Expediente N° 350.165/2010) para la licitación pública de la contratación del servicio de recolección de residuos húmedos y con un concurso público para la prestación del servicio de recolección de RSU secos. De esta forma, se ponía en funcionamiento un nuevo sistema de recolección, a través del cual el Estado local seguiría gestionando la recolección de residuos húmedos a través de la contratación de empresas privadas y, al mismo tiempo, negociaría con las cooperativas de recuperadores las condiciones para la recolección de residuos reciclables.

Como principales características del sistema de recolección de RSU secos, debemos mencionar que las cooperativas de recuperadores urbanos se hacen cargo de los Centros Verdes y de la recolección de los RSU secos, permitiendo el GCBA que las mismas puedan hacer uso de las ventas del material recogido. Al mismo tiempo, se concursan las distintas zonas de trabajo en la ciudad, debiendo las cooperativas incluir a los cartoneros individuales que se encuentren trabajando en las zonas asignadas. El GCBA se compromete también a la implementación de distintos programas que garanticen los derechos de los trabajadores y la correcta implementación del servicio (erradicación del trabajo infantil, un programa de inclusión social, el manejo de la logística en el proceso de trabajo, incentivos económicos mensuales). Finalmente, luego de una audiencia pública en julio de 2010, se firmaron los contratos el 29 de marzo del 2011 entre el GCBA, las empresas privadas y las cooperativas de recuperadores urbanos, para la prestación de los servicios de recolección.¹¹ El plazo fue de 4 años, con la posibilidad de prorrogarse por un año más. Postergados casi dos años, los contratos del servicio público de recolección de RSU secos entre el GCBA y 13 cooperativas de recuperadores urbanos fueron vueltos a firmar el 2 de enero de 2013.¹²

En el marco de este proceso (ver Cuadro I), la actividad de los cartoneros, el proceso y las condiciones de trabajo se han ido modificando. Al mismo tiempo, su trayectoria estuvo caracterizada por el surgimiento de numerosas cooperativas de trabajo que fueron estrechando diferentes lazos con el GCBA y el estado local. Como un modo de dar cuenta, aunque parcialmente, de este proceso, seleccionamos el caso de una de las cooperativas de la CABA, la Cooperativa de Recuperadores Urbanos del Oeste.

2. La Cooperativa de Recuperadores Urbanos del Oeste (CRUO)

2.1. La conformación como cooperativa (2001-2008)

Una gran parte de los actuales integrantes de la CRUO provienen del oeste del Gran Buenos Aires (GBA). Existe dentro de la cooperativa un *grupo histórico* de recuperadores urbanos que se trasladaban desde localidades del oeste del GBA (Moreno, Paso del Rey, Merlo, Padua, etc.) hacia la CABA para recolectar materiales reciclables. Esos viajes en los trenes cartoneros de la Línea Sarmiento (de Moreno a Once), desde el año 2004, significaron las primeras experiencias organizativas entre estos recuperadores urbanos. De acuerdo a Lidia Chedde, secretaria de la cooperativa y coordinadora general de un sector del Centro Verde Yermal, y Valeria Díaz, una de las fundadoras y hoy vicepresidente de la cooperativa, los primeros lazos sociales y el surgimiento de las formas asociativas entre los cartoneros del oeste del GBA se fueron construyendo a partir de la experiencia común que atravesaban al viajar en el tren hacia la CABA:

Nos conocíamos todos por el tren cartonero... De Once a Moreno... yo soy de Merlo. Y ahí nos fuimos conociendo

todos. Y después de ahí quedé de delegada... Me eligieron por buena compañera

(Lidia Chedde, secretaria y coordinadora de la CRUO, entrevista de los autores, 08/10/2014).

Nos fuimos conociendo en la lucha por el tren, para que nos den el tren cartonero y así nos fuimos organizando

(Valeria Díaz, vicepresidenta de la CRUO, entrevista de los autores, 06/01/2016).

Luego, en el tren cartonero, se fueron consolidando esos primeros lazos sociales y esas primeras formas de asociación entre los recuperadores urbanos.¹³

Se esbozaron así las primeras formas de organizar el trabajo en conjunto: a través de la organización en los distintos vagones se fueron distribuyendo los distintos puntos de bajada en la CABA (desde Liniers hasta Once) de acuerdo a los puntos de subida al tren (Moreno, Paso del Rey, Merlo, Padua, etc.). Esta trayectoria común que presenta un grupo histórico dentro de la cooperativa es una característica distintiva y muy presente entre los integrantes de la CRUO:

Lo del tren cartonero estuvo bien porque en el otro siempre teníamos problemas con los que viajaban... molestábamos y nos discriminaban. En el tren cartonero viajábamos mejor y ahí nos fuimos conociendo

(Valeria Díaz, vicepresidenta de la CRUO, entrevista de los autores, 06/01/2016).

Así, al momento de sancionarse la ley 1.854 en 2005, ya existían lazos sociales que estrechaban las relaciones entre estos cartoneros y los mantenían organizados. La ley significó un fuerte impulso para el proceso de organización del trabajo entre los recuperadores urbanos. A partir de ese momento los cartoneros de la CABA, a través de la conformación de cooperativas, pasaban a constituir parte formal del sistema de recolección de RSU secos y se abrió un proceso de disputa con el GCBA en torno al rol que debían ocupar en ese sistema.

El año 2008, como vimos, estuvo marcado principalmente por la suspensión de los trenes cartoneros, el inicio del servicio de transporte brindado por el Estado local a través de camiones y la deficiente prestación del servicio de recolección por parte de empresas privadas, hechos que trajeron como consecuencia la apertura del proceso de licitación del servicio. La suspensión de los trenes afectó considerablemente a los cartoneros de la actual CRUO e impulsó un proceso de lucha para obtener un servicio que resolviera las necesidades de traslado del conjunto de los cartoneros:

Cuando nos sacan el tren cartonero, acordamos que nos pongan los camiones. Nos plantamos a la mañana y hasta la noche no nos íbamos sin los camiones... Y a las nueve de la noche nos pusieron los camiones

(Valeria Díaz, entrevista de los autores, 06/01/2016).

Junto a estos elementos, tras el proceso de licitación del servicio, se comenzó a otorgar *incentivos* “por capacitación relativa a la recolección y reciclado”, un subsidio de 200 pesos en ese momento (Villanova, 2012: 109).¹⁴ Más allá de si constituyeron “mecanismos de cooptación por parte del gobierno porteño” (Villanova, 2012: 108) o de las distintas intenciones de los sujetos, debemos señalar que, en términos concretos, tanto los nuevos camiones como los incentivos han sido elementos importantes para impulsar el desarrollo del cooperativismo entre los cartoneros. Tras la sanción de la ley 992, el decreto 622 y la ley 1.854, lo que marcará el proceso de licitación iniciado en 2008, junto con los nuevos camiones, los incentivos y la implementación de este nuevo sistema de recolección de residuos es la profundización de un proceso de institucionalización a través de distintos organismos del Estado local creados para tratar la problemática.

Por otro lado, las alianzas que distintos grupos de cartoneros estrecharon con diferentes organizaciones se modificaron en el tiempo y son un elemento importante para comprender el proceso de asociación. En el caso de la CRUO, existen importantes lazos entre la cooperativa y distintos agentes ligados a la administración pública y, a su vez, a la militancia sindical en la Asociación Trabajadores del Estado (ATE). Son estos agentes quienes desde el 2008 han brindado nuevas herramientas en el proceso de organización en cooperativas como un modo de establecerse como interlocutores válidos frente al GCBA y al Estado local. Por su conocimiento técnico acerca de los procesos burocráticos y por su compromiso político ligado a los cartoneros, estos agentes jugaron un rol muy importante a la hora de articular las relaciones entre la cooperativa y el Estado local.¹⁵

Como vemos, durante estos años, se vivió un proceso de mayor organización entre los cartoneros (“recuperadores urbanos” desde el 2005), surgiendo así nuevas formas asociativas. Las novedosas asociaciones se organizaban, principalmente, en torno a dos funciones. Por un lado, les permitía establecerse como interlocutores válidos frente al GCBA y al Estado local, centralizando sus reclamos y reivindicaciones. Por el otro, planteaban nuevas formas de organizar el trabajo. En relación con la primera de estas funciones, las nuevas cooperativas les permitieron a los recuperadores urbanos presentarse ante el GCBA como parte de la solución para la gestión de los residuos y no como un problema, como interlocutores válidos con los cuales era necesario discutir e integrar en el re-diseño de las políticas públicas en torno a la gestión de RSU secos. En este sentido, durante estos años lograron abandonar una posición relativamente pasiva respecto al diseño de políticas públicas en relación a la gestión de residuos, pasando a discutir concretamente el modo de

funcionamiento del propio sistema. Con respecto a la organización del trabajo, la formación de la CRUO, en particular, estuvo mediada por el acceso al transporte y al cobro de los incentivos. Sin embargo, la formación de la cooperativa no modificó sustancialmente las condiciones de trabajo. Los camiones y colectivos que comenzaron a brindar el transporte pueden haber encontrado cierta resistencia entre algunos integrantes de la cooperativa, pero seguían manteniendo la misma dinámica de trabajo. Los incentivos, por un lado, significaron un considerable aporte económico para quienes lo percibían, aunque por otro lado, muchos trabajadores debieron esperar para comenzar a percibirlo.¹⁶ La dinámica de trabajo continuaba siendo la misma, teniendo que trasladarse desde sus hogares hacia la CABA con sus carros y vendiendo su material de forma individual a los galponeros. De esta forma, hasta el 2008 el funcionamiento como cooperativa se limitaba a una cuestión representativa frente al GCBA y al Estado local, así como también frente a organizaciones de la sociedad civil, empresas, vecinos, etc.

2.2. La cooperativa en un nuevo modelo de recolección (2008-2013)

De acuerdo a lo señalado, durante 2008 inició el proceso de licitación del servicio. En el caso de la CRUO, ese año estuvo marcado por la fuerte exigencia para que se le asignase un Centro Verde, tal como lo establecía la ley 1.854. Tras el proceso de quiebra de la Cooperativa Ecológica de Recicladores del Bajo Flores (CERBAF), los recuperadores urbanos de la CRUO decidieron tomar el terreno del entonces llamado Centro Verde del Bajo Flores, ubicado en Villa Soldati. Luego de una disputa con el GCBA, la CRUO logró que se le asignara el terreno, iniciándose su actividad en lo que hoy se conoce como Centro Verde Varela.¹⁷

Inicialmente, este Centro Verde no modificó la dinámica de trabajo de los recuperadores urbanos de la cooperativa. La distancia entre el Centro Verde Varela, en Villa Soldati, y la zona de trabajo, entre Once y Liniers (ver Mapa I), significó un obstáculo para mejorar el proceso de producción y las condiciones de trabajo de los recuperadores urbanos. Estos seguían trasladándose con los carros desde sus hogares hacia la CABA, subiéndolos y bajándolos de los camiones. Continuaban, a su vez, regresando con el material para vender lo recolectado de forma individual o en pequeñas asociaciones a galponeros del GBA. Mientras tanto, la función del Centro Verde Varela se limitaba a la recepción del material de algunos grandes generadores de RSU secos de la CABA.

Durante el periodo 2008-2013 al que se refiere este acápite, se ha desarrollado en la CRUO un proceso en el que, atravesando diversas manifestaciones e incluyendo acciones de protesta, ha aumentado constantemente el número de cooperativistas y el número de recuperadores urbanos con acceso a ropa de trabajo, guantes, transporte e incentivos. El proceso vivido en la CRUO tiene correlación con lo que ocurre en el resto de las cooperativas del sector.

En términos generales, las acciones del período entre 2009 y 2011 se caracterizan fundamentalmente por la obtención de más subsidios, su renovación, incremento de los cupos y aumento de su monto. En su abrumadora mayoría, las manifestaciones fueron convocadas por las cooperativas cartoneras, aunque de manera fragmentada (Villanova, 2012: 109).

Esta ampliación de mejoras concretas trajo como consecuencia, a su vez, otro proceso que podemos denominar de *reconocimiento de la propia actividad como un trabajo* y de su propia situación como trabajadores. Los cambios concretos que hemos mencionado han producido en la propia subjetividad de los cooperativistas, por un lado, la percepción de que su actividad es un trabajo. Mendoza, coordinador de un sector del Centro Verde Yerbal, nos comentaba acerca del impacto que tuvo en la propia actividad la implementación de los incentivos y el “tomar lista” diariamente:

Todos tienen que tener presente, porque sino después tienen descuento en el incentivo... Acá es estricto. No porque seas cartonero vos venís cuando se te canta... No, no es así. Primero hacían así hasta que hubo un incentivo. Cuando hubo un incentivo, bueno... Entonces, ellos tienen que dar el presente ahora... después de las seis de la tarde tienen que dar el presente acá, y después va y le toman los del Gobierno allá también... Antes del incentivo cada uno venía cuando quería, como quería. Sí, señor. Exactamente. Así era. Ahora no. Ahora es diferente. Ahora tenés que venir todos los días

(Mendoza, coordinador en el Centro Verde Yerbal de la CRUO, entrevista de los autores, 08/10/2014).

Por otro lado, los entrevistados nos han relatado también los cambios percibidos en los modos en que otros sectores de la sociedad los interpelan. Ambos elementos conforman una situación que se contrapone a la de principios de siglo donde la propia actividad podía ser vivida con vergüenza, desprecio, desconfianza, considerada un delito, etc. Como relatan Perelman y Boy, a principios de este siglo, los “cirujas” vivían

en un constante juego de equilibrio entre el rechazo, la vergüenza y la utilización del uniforme de pobreza como forma de acceder a mercaderías tales como ropa, alimentos, materiales en desuso, entre otros

(Perelman y Boy, 2010: 412).

Al comenzar su actividad, principalmente los “nuevos cartoneros” vivían en una permanente tensión “entre esconder la diferencia y dar cuenta de ella”, cargando con el estigma de ser reconocidos como cartoneros (id. loc.cit). Este estigma se encuentra por lo menos puesto en cuestión, en la actualidad. No todos se avergüenzan de su trabajo o se sienten mirados como delincuentes o vagos. Por el contrario, muchos perciben que son reconocidos como trabajadores, se enorgullecen del lugar que ocupan hoy y de las condiciones de trabajo alcanzadas. Al mismo tiempo, esto es percibido, en la mayoría de los casos, como una consecuencia de la organización y la lucha que ellos mismos han llevado adelante para alcanzar ese reconocimiento. Esto se acompaña entonces, en muchos casos, con el orgullo de atravesar una experiencia no sólo de trabajo, sino también militante. Los recuperadores urbanos suelen hacer alusión a que todos los derechos obtenidos o consolidados durante estos años han sido logros producto de las luchas llevadas adelante por las distintas organizaciones: movilizaciones, cortes de calle, tomas de terrenos, etc.

Hoy estamos mejor... Logramos muchas cosas con la cooperativa, pero todo fue una lucha... Marchas, cortes de calle, ministerios... Y así conseguimos este predio, la obra social, las credenciales y todo
(Valeria Díaz, vicepresidenta de la CRUO, entrevista de los autores, 06/01/2016).

En esta primera etapa se ha producido, entonces, la institucionalización de los lazos entre los recuperadores urbanos a través de los procesos de organización en cooperativas. Al mismo tiempo, estas nuevas asociaciones permitieron ampliar el acceso a mejoras concretas en relación con aquellos cartoneros no asociados. A través de la organización se articularon también reclamos y acciones de protesta, a la vez que se institucionalizaron las relaciones con el estado local y el GCBA. Sin embargo, en esta etapa, la organización como cooperativa, en el caso de la CRUO, mostró sus limitaciones para organizar el proceso productivo. La introducción del Centro Verde Varela no logró modificar la actividad laboral de la gran mayoría de los cartoneros, quienes seguían realizando la misma actividad de recolección y comercialización de los productos. Los recuperadores urbanos partían de sus hogares con sus carros, subían a los camiones y eran trasladados a la CABA para realizar allí sus *rutas*. Una vez finalizado el recorrido, eran trasladados nuevamente hacia sus hogares donde acopiaban parte del material, clasificándolo y vendiéndolo a los galponeros de su zona. El Centro Verde Varela se limitaba a recibir el material de los grandes generadores asignados a la cooperativa, clasificándolo y vendiéndolo.

De esta forma, la cooperativa representaba en esta etapa una forma de acceder a los derechos conquistados y, a su vez, de presentarse como interlocutores válidos frente al GCBA. Al mismo tiempo, era una forma de concentrar los reclamos, mantener los lazos

entre los recuperadores urbanos y organizar la lucha frente al GCBA, funcionando como institución necesaria para la intercomunicación entre los recuperadores urbanos y como representante de sus intereses. Por estos motivos es que creemos pertinente definir a la cooperativa, en estos momentos, por su predominante *función representativa* que prevalece en esta etapa y que cumple tanto a los ojos de los recuperadores urbanos como del GCBA.

2.3. Las transformaciones de la cooperativa: de la representación al trabajo productivo (2013-2015)

A partir de la firma de los contratos entre las 13 cooperativas y el GCBA el 2 de enero 2013, habrían de producirse cambios importantes en las condiciones de trabajo de los recuperadores urbanos. Los trabajadores de la actividad fueron incorporados por la CABA al sistema previsional como monotributistas, pasando a contar con un seguro por accidentes personales durante su jornada de trabajo, junto con una obra social, para ellos y sus familias. Esto significó, entonces, una modificación importante en términos de seguridad social y salud pública. Al mismo tiempo, al formalizarse las relaciones entre las cooperativas y el estado local, algunos empleados estatales, ligados al Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la CABA, comenzaron a desempeñar diversas actividades con las cooperativas, desde “pasar lista” a los recuperadores urbanos de la cooperativa, el acompañamiento y evaluación de la jornada de trabajo, hasta cuestiones de logística y planificación.

Ese mismo año la CRUO llevó a cabo la toma de unos terrenos linderos a las vías del ferrocarril de la línea Sarmiento, ubicados en la calle Yerbal 1500, en el barrio de Caballito. Igual que en el caso de los terrenos de Villa Soldati, el GCBA asignó el predio a la CRUO para constituir un nuevo centro de tratamiento, el Centro Verde Yerbal. Ubicado en el centro de la zona de trabajo de la cooperativa, este Centro Verde ya no presenta el obstáculo de la lejanía como el Centro Verde Varela (ver Mapa I). Con ambos en funcionamiento la CRUO transformó su dinámica de trabajo.

Por un lado, los recuperadores urbanos modificaron sus condiciones de trabajo. Salen de sus hogares sin los carros hacia el Centro Verde Yerbal y desde allí parten con ellos hacia sus zonas de trabajo. Al finalizar la jornada regresan al Centro Verde Yerbal, donde realizan la separación y clasificación del material recolectado para la posterior venta del mismo. El material recolectado por los recuperadores urbanos es vendido por ellos mismos a la CRUO, la cual desde 2013 es la encargada de adquirir el material de todos los trabajadores. De esta forma la cooperativa está en condiciones de comercializar mayor cantidad de material, intentando de esta forma vender a niveles industriales que antes resultaban más allá de sus posibilidades. Anteriormente a la firma de los contratos el mercado formal le estaba negado a las distintas cooperativas ya que no sólo no manejaban las cantidades de materiales suficientes para la venta directa a grandes industrias, sino que tampoco poseían los requisitos formales (facturación de ventas, código único

de identificación tributaria, etc.) para el registro de sus ventas. Con la centralización de las compras, la CRUO alcanzó un margen monetario mayor para ofrecer mejores precios a sus socios. Ello no obstante, siguen manteniéndose en la actualidad relaciones comerciales con intermediarios. Si bien la mayor cantidad de material manejado por la CRUO junto con la incorporación de los requisitos formales mencionados, ha permitido a la cooperativa intentar establecer relaciones comerciales con el sector industrial, han surgido nuevos obstáculos que han atentado contra la solidez de esos vínculos de forma estable o duradera, manteniéndose el recurso a los comerciantes intermediarios.¹⁹

Aunque estos factores no han permitido hasta ahora el acceso a niveles industriales, la organización ha comenzado a manejar una gran cantidad de material al comprárselo a los cartoneros, obteniendo así una considerable capacidad de negociación y logrando mejores acuerdos con los galponeros o intermediarios a los que vende. De este modo, la ganancia que anteriormente quedaba en quienes poseían la capacidad de acopiar grandes cantidades de material se traslada hoy, en distintas proporciones, a la cooperativa por un lado, y a los recuperadores urbanos por otro. En algunos materiales, en ocasiones, el valor ofertado por kilo de material por parte de la cooperativa es casi 300% mayor que el de los galponeros del GBA.²⁰

Por otro lado, la puesta en funcionamiento del Centro Verde Yerbal ha significado para los recuperadores urbanos la incorporación a su actividad de un *lugar de trabajo*. A diferencia de lo que sucedía antes del 2013, los recuperadores urbanos comienzan a realizar parte de su trabajo fuera de la calle. Simbólicamente esto nos parece significativo en términos de la imagen que logran construir los recuperadores urbanos de ellos mismos. Es decir, en términos de construcción o, en algunos casos, re-construcción de su propia identidad como trabajadores. Lo que queremos resaltar en este sentido es que, sumado a la obligatoriedad de asistir a trabajar todos los días para poder cobrar el incentivo económico del GCBA, desde el 2013 los recuperadores urbanos comienzan a percibir que asisten a *su* lugar de trabajo. Se construye en los recuperadores urbanos, a partir de esta novedosa situación, su identidad como trabajadores. Esta identidad se pone en juego frente al GCBA, frente al resto de la sociedad y, al mismo tiempo, entre los propios recuperadores urbanos. Éstos se posicionan como trabajadores percibiéndose como sujetos de derechos que deben ser reconocidos por el Estado de la Ciudad, por el GCBA, por el sector empresario y por el resto de la sociedad. La incorporación al sistema formal de gestión de los RSU secos ha transformado a los recuperadores urbanos en interlocutores válidos frente a otros actores sociales que conforman la ciudad. Frente a una antigua actitud de rechazo o de desconfianza, los recuperadores urbanos contraponen una situación actual donde son vistos y tratados hoy en día con aceptación y como trabajadores que ejercen un trabajo fundamental para la ciudad. En lo que podemos definir como una profundización de los cambios en las subjetividades que vienen llevándose a cabo desde la conformación en cooperativas, los recuperadores urbanos conviven en una constante tensión donde parecen dejar atrás sentimientos de vergüenza o rechazo por la tarea que realizan y comienzan a concebirse

como trabajadores que realizan una tarea no sólo importante sino necesaria para la ciudad.

Yo siempre lo sentí como un trabajo. Capaz otros de otros grupos no, pero para los míos (por los de su grupo) siempre fue un trabajo... Para los de afuera sí, antes éramos delincuentes... o por ejemplo, los del shopping nos querían vender el material. Ahora no... Los vecinos nos conocen, nos llaman, nos acercan el material

(Valeria Díaz, entrevista de los autores, 06/01/2016).

Al mismo tiempo, dejan de ser estigmatizados por una parte de la sociedad, pero no logran dejar de ser criminalizados, principalmente por las fuerzas policiales:

Lo de la credencial estuvo bien, porque sino seguíamos teniendo problemas con la policía. Yo la pido sobre todo por los más pibes que cuando vienen en tren la policía los jode por cómo se visten

(Valeria Díaz, vicepresidenta de la CRUO, entrevista de los autores, 06/01/2016).

Sin embargo, más allá de que existe una consolidación de la identidad como trabajadores y un proceso de desprendimiento de ciertos estigmas, asimilable con procesos descritos por otros autores (Dimarco, 2007), estos análisis deben ser contrastados con otras perspectivas que ponen en cuestión la linealidad de las relaciones entre vergüenza y orgullo (Vergara, 2009). La cuestión de las subjetividades parecería requerir análisis más profundos que logren destacar la compleja trama en que se ponen en relación la autoestima y los estigmas con las problemáticas de los residuos, la criminalidad y la pobreza.

Junto a estas transformaciones se ha visto modificada la *función del Centro Verde Varela*. Con el aumento considerable del material manejado por la cooperativa, tras la compra a los recuperadores urbanos, los materiales reciclables son enviados desde Yerbal a Varela, donde no sólo se reciben los materiales de los grandes generadores de RSU secos de la CABA, sino también, desde 2013, los papeles, cartones y plásticos que los recuperadores urbanos le venden a la CRUO; los papeles y los cartones son enfardados en Varela para luego ser comercializados desde allí.

De esta forma, desde 2013 la CRUO ya no es sólo una forma de relacionarse con el GCBA o de representar los intereses de los recuperadores urbanos, ni tampoco se limita a cumplir la función de mantener los lazos entre los trabajadores. En la actualidad la cooperativa establece un precio de compra del material de los recuperadores urbanos, organiza los grupos de trabajo, administra gran cantidad de materiales reciclables, enfarda papeles y cartones, administra la venta del material, negocia con medianas y grandes industrias,

busca y negocia con grandes generadores de material reciclable para recibir sus reciclables, etc. La cooperativa juega un rol fundamental en la comercialización, en el circuito de los materiales reciclables y en todo el proceso productivo, participando activamente en la organización del trabajo; en ella no sólo se discute acerca del proceso de trabajo y la organización que adopta, sino que se proponen modificaciones al sistema establecido por el GCBA. La presencia de empleados estatales dentro de la cooperativa constituye un eje de tensiones en las que se juegan roles de patrón-empleado, conocimiento técnico-conocimiento práctico, etc., pero al mismo tiempo ha significado la apertura de canales de comunicación más fluidos en los que se pone en discusión el propio sistema de gestión de los residuos. Es por todo esto que creemos que, desde la incorporación del Centro Verde Yermal en 2013, la cooperativa se ha ido constituyendo en un verdadero eje articulador del trabajo. La cooperativa como institución para la representación se ha transformado ahora en una institución que lleva adelante la *organización del trabajo*.

3. Análisis y conclusiones de los procesos de asociatividad en la CRUO

Al analizar el caso de la CRUO hemos diferenciado fundamentalmente tres etapas (ver Cuadro II). La primera de ellas desde el surgimiento del “fenómeno cartonero” hasta la conformación y consolidación como cooperativa en el año 2008. Luego una segunda etapa, a partir de la puesta en funcionamiento del primer Centro Verde de la cooperativa, Varela, ubicado en el barrio de Villa Soldati y el inicio del proceso de licitación del servicio de recolección de RSU secos. La apertura del Centro Verde Yermal, junto con la firma de los contratos entre las cooperativas y el GCBA en 2013, indicarían el paso de una segunda a una tercera etapa en la cooperativa.

El traspaso de la primera a la segunda etapa se produce fundamentalmente por la constitución formal como cooperativa. Las disputas entre el GCBA y los recuperadores urbanos junto con las particularidades propias de los grupos que en la actualidad forman la CRUO, derivaron en la formación de la cooperativa. Las primeras formas organizativas se vieron consolidadas con la adquisición de un Centro Verde y con el inicio del proceso de licitación del servicio de gestión de RSU secos por parte del GCBA. La cooperativa comenzó entonces, desde 2008, en esta segunda etapa, a tomar roles muy concretos de representación y de una incipiente administración: canaliza los reclamos de los recuperadores urbanos de la cooperativa, consolida los lazos entre los cooperativistas, estrecha los lazos con las demás cooperativas, negocia con el GCBA, recibe los materiales de los grandes generadores de RSU secos y los comercializa, etc. El paso de la segunda a la tercera etapa está dado por la adquisición del Centro Verde Yermal y por la firma de los contratos en el 2013. Estos dos factores modificaron el funcionamiento de la cooperativa y produjeron profundas transformaciones en las dinámicas de trabajo. Sin renunciar a su antigua función de representación de los recuperadores urbanos, la CRUO comenzó a forjarse como el eje articulador del trabajo. Desde el 2013 compra el material a los recuperadores

urbanos, comercializa en grandes cantidades, organiza los recorridos de los grupos de trabajo, brinda un lugar de trabajo, administra incentivos, permite registrar a los trabajadores como monotributistas, acceder a un seguro de accidentes personales, a una obra social, etc.

El eje articulador que ha atravesado desde principios de siglo XXI hasta la actualidad es un proceso de conquistas de derechos que han llevado adelante los recuperadores urbanos de la CABA, en general, y de la CRUO, en particular. Desde la sanción de la Ley 992 en 2002, con distintos ritmos, marchas y contramarchas, los recuperadores urbanos han logrado darle continuidad a un proceso de ampliación de sus derechos. En el mismo proceso (que no podemos pensar como concluido) se han ido reconfigurando sus representaciones y subjetividades, las imágenes sobre ellos mismos. En este proceso no sólo han logrado mejorar sus condiciones de trabajo y de vida de forma considerable, sino que podemos pensar que han forjado una identidad como *trabajadores*. Algo que quizás antes resultaba impensable. Esta identidad se constituye a partir del reconocimiento de ellos mismos como trabajadores, pero también a partir del reconocimiento de distintos actores sociales fundamentales, como el Estado y diferentes sectores de la sociedad civil, que han modificado sus percepciones en este sentido. Es necesario destacar este proceso de reconfiguración identitaria como un producto de las transformaciones del proceso productivo y de las relaciones establecidas con los distintos actores sociales. Su compleja trama, como destacamos en el trabajo, requiere entonces de un tratamiento en profundidad.

En este período, la identidad de los recuperadores urbanos no ha sido lo único que se ha modificado. La conformación de la cooperativa y las diferentes funciones que esta ha cumplido, junto con las distintas significaciones que ha tomado son, a nuestro entender, los puntos que marcan la principal ruptura entre las distintas etapas identificadas. Tras la sanción de la Ley 1.854 y la conformación como cooperativa y, fundamentalmente, tras la adquisición del Centro Verde Varela y el inicio del proceso de licitación del servicio de recolección de RSU secos, se ha ido conformando una cooperativa que ha cumplido una función fundamentalmente representativa. El rol que toma la cooperativa en esta etapa es, entonces, el de representar los intereses de los recuperadores urbanos, funcionando como una herramienta para mantener e impulsar el proceso de conquista y ampliación de derechos. Por otro lado, la cooperativa funciona desde su inicio como una forma de mantener y consolidar los lazos sociales entre los distintos recuperadores urbanos, logrando coordinar acciones con otras cooperativas o, incluso, estrechar los lazos con grupos de recuperadores urbanos de otras zonas, introduciéndolos a la cooperativa. Tras la firma de los contratos con el GCBA y la adquisición del Centro Verde Yermal en 2013 la cooperativa ha transformado considerablemente sus funciones. A la representación y la herramienta para el proceso de conquista de derechos ahora es necesario sumarle una función fundamental como articuladora de la actividad productiva, como eje articulador del trabajo. Al mismo tiempo, la propia definición como coope-

rativa se ha ido transformando y ya no alcanza con una definición clásica para comprender el fenómeno (Paiva, 2004): no sólo su objetivo es recolectar, acopiar y vender material reciclable e interactuar con intermediarios y grandes empresas, ni tampoco lo obtenido se reparte de modo exactamente proporcional. Estas nuevas formas asociativas se conforman como verdaderas instituciones que interactúan con los propios cooperativistas de distintos modos y de acuerdo a diferentes jerarquías. La cooperativa en tanto organizadora del trabajo distribuye funciones y articula la organización productiva, por un lado, y la discusión de las políticas públicas, por el otro.

Con el estudio de este caso hemos logrado dar cuenta de un proceso a través del cual en estos años se ha pasado de una actividad relativamente aislada o individual, mirada con desprecio o rechazo, hacia la formación de nuevas formas asociativas que están constantemente poniendo en juego su significación, los roles a ocupar o las funciones a cumplir. La significación de estas formas asociativas, es decir, el *por qué* y el *para qué* se organizan, está constantemente poniéndose en juego entre los propios recuperadores urbanos, en su relación con el Estado local y con la sociedad civil. En el caso estudiado, se han producido distintas respuestas a estas preguntas en momentos diferentes del desarrollo como cooperativa. Si bien no consideramos que resultan formas contrapuestas de asociatividad, creemos que han sido respuestas claramente diferentes producto de las condiciones en las que se han elaborado. Marcar su heterogeneidad resulta, entonces, un primer paso para poder ponerlas en diálogo.

Existe un profundo debate acerca de los procesos de asociatividad en general y, específicamente, sobre el cooperativismo entre los cartoneros. Algunos esbozos de este debate pueden encontrarse en las obras de Schamber (2007), Villanova (2007; 2014) y Maldovan Bonelli (2012; 2014). Lejos de querer cerrar esta discusión, nuestro trabajo, en tanto estudio de caso, pretende constituir un aporte a partir de la reflexión acerca del proceso de conformación de la CRUO.

Las 13 cooperativas que trabajan en la CABA tienen características comunes pero también presentan particularidades, conformando un grupo heterogéneo. Existen pocos trabajos que indaguen en profundidad en las trayectorias de las distintas cooperativas. Creemos que este trabajo puede significar un aporte para un próximo estudio en perspectiva comparativa entre las distintas trayectorias de las cooperativas de la CABA. Para el caso de la CRUO, encontramos en su proceso de formación algunos elementos que pueden resultar relevantes para responder a la pregunta sobre el *para qué* asociarse o *para qué* conformar cooperativas.

En primer lugar, la cooperativa se constituyó en un elemento fundamental para comprender el proceso de construcción de una identidad como trabajadores entre los cartoneros. En el propio discurso de los cooperativistas se destacan las transformaciones que realizaron tanto ellos mismos como el resto de los actores de la sociedad, Estado,

sectores empresarios, etc.

Por otro lado, se ha modificado el lugar que ocupan los cartoneros en el diseño y la implementación de las políticas públicas. La conformación de la cooperativa y la constitución de los vínculos con el GCBA y el Estado local han permitido la discusión del sistema productivo vinculado a la gestión de los residuos de la ciudad. Sin embargo, no debe exagerarse ese aspecto; aclarando que, si bien hoy se pone en discusión y se plantean propuestas para la modificación del sistema, las decisiones siguen tomándose de forma unilateral desde las oficinas del Ministerio de Ambiente y Espacio Público de la CABA. En tercer lugar, con respecto a las condiciones de trabajo, hemos visto que el proceso de formación y consolidación de la cooperativa estuvo mediado por el acceso a mejoras concretas por parte de los cartoneros. Los incentivos han sido un elemento importante en este sentido. Si bien se ha aumentado considerablemente el número de recuperadores urbanos que acceden al mismo, existen análisis que muestran las limitaciones de esta política para igualar las condiciones de los cartoneros con las condiciones de los trabajadores del mercado formal (Villanova, 2014). Por otro lado, la forma de ingreso a la cooperativa por parte de los cartoneros, mediada por el acceso a mejoras concretas, permite poner en cuestión la perspectiva que considera un obstáculo para el cooperativismo la falta de “conciencia” o “educación asociativa” entre los recuperadores urbanos (Escliar et al., 2007).

Por último, la formación de la cooperativa permitiría el acceso a mercados que anteriormente los cartoneros tenían negados. Previo a la formación de cooperativas, los cartoneros estaban obligados a vender el material individualmente a los distintos intermediarios. La organización en la venta del material permitiría vender a nivel industrial, “saltando” los intermediarios y logrando apropiarse de esos ingresos por la comercialización. Ciertas lecturas apuntan en ese sentido (Escliar et al., 2007). Sin embargo, es necesario señalar que en el caso de la CRUO se han presentado obstáculos para el acceso al nivel industrial. Es quizás en este aspecto donde se hace más notoria la necesidad de la intervención del Estado en el mercado.

Todos estos aspectos dan cuenta del proceso de formación de la CRUO y, al mismo tiempo, cada uno de ellos pone en evidencia la importancia que juega el rol del Estado, sin el cual es imposible pensar el proceso de conformación y consolidación de la cooperativa. Es necesario, entonces, lograr poner en discusión las distintas aristas en las que la intervención del Estado resulta perentoria para consolidar la posición de las cooperativas en el sistema productivo vinculado a la gestión de los residuos de la ciudad.

Anexo: Cuadros y mapas

Cuadro I

Hitos relevantes en el proceso de transformación del sistema de recolección de residuos en la CABA

Principales hitos en el proceso de transformación del sistema de recolección de residuos en la CABA		
1976	Creación del CEAMSE	Artículo 6° de la Ordenanza N° 33.581 prohíbe el “cirujeo” Aplicación del Método de Relleno Sanitario
Diciembre 2002	Ley 992/02	Deroga el Art. 6° de la Ordenanza N° 33.581 Deja sin efecto el entierro indiscriminado como disposición final de los residuos Incorpora a los recuperadores urbanos como parte del servicio de residuos reciclables de higiene urbana Crea el Registro Único Obligatorio Permanente de Recuperadores de Materiales Reciclables (RUR)
Mayo 2003	Decreto 662/03	Crea el Programa de Recuperadores Urbanos y Reciclado de RSU (PRU)
Noviembre 2005	Ley “de Basura Cero” (1.854/05)	
Julio 2007	Suspensión de los trenes cartoneros de TBA	
Julio 2008	Implementación de un Nuevo Sistema de Recolección de Residuos	División entre residuos húmedos y residuos secos
Abril 2010	Presentación de los pliegos de licitación pública de los servicios (Expediente N° 350.165/2010)	
Marzo 2011	Firma de contratos entre el GCBA, empresas privadas y las cooperativas para la prestación de los servicios de recolección	
Enero 2013	Nueva firma entre el GCBA y 13 cooperativas	

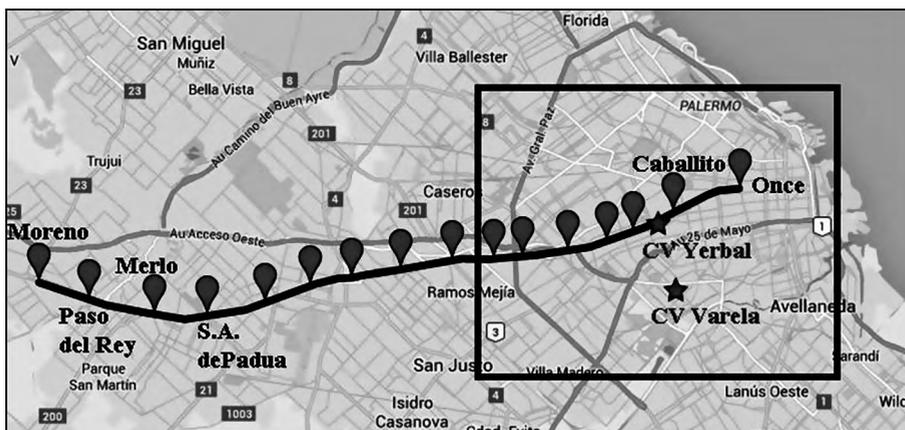
Cuadro II

Transformación de la función de la cooperativa a lo largo del tiempo

Cooperativa como institución para la representación		Cooperativa como organizadora del trabajo	
2000-2008: Primera Etapa		2008-2013: Segunda Etapa	2013-2015: Tercera Etapa
2000 - 2008	2008	2013	2015
Organización en torno al tren cartonero	Comienzo de trabajo en el Centro Verde Varela	Comienzo de trabajo en el Centro Verde Yerbal	

Mapa I

Trayecto Ferrocarril Línea Sarmiento Moreno-Once y ubicación



¹ Trabajo desarrollado en el marco del Proyecto de Investigación UNLa N° 181 (2013-2015).

² La principal cooperativa de recuperadores urbanos de la CABA, en lo que a número de trabajadores respecta, es el Movimiento de Trabajadores Excluidos (MTE), donde se organizan más de tres mil trabajadores.

³ Durante varios meses realizamos trabajo de campo a través de observación no participante y entrevistas semi-estructuradas con distintos actores ligados a la cooperativa: trabajadores en distintos cargos (presidente, delegados, coordinadores y socios), trabajadores externos contratados por la cooperativa y trabajadores del Estado local, entre otros. El análisis realizado en este artículo es el resultado de la sistematización de nuestras primeras aproximaciones en el trabajo de campo.

⁴ Concebimos las políticas públicas como el “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión” (Oszlak y O’Donnell, 1995: 112).

⁵ La ley N° 992/02 se encuentra disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=31157&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=796791&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=

⁶ El decreto N° 622/03 está disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=37081&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=796791&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=

⁷ La ley 1.854 está disponible en: http://www.buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica/sin/normapop09.php?id=81508&qu=c&ft=0&cp=&rl=1&rf=0&im=&ui=0&printi=&pelikan=1&sezion=796791&primera=0&mot_toda=&mot_frase=&mot_alguna=

⁸ Utilizamos el término “grandes generadores” para aquellos que están comprendidos en la ley 1.854/05 como “generadores especiales”. En su artículo N° 12 se clasifica a los generadores de residuos sólidos urbanos en “individuales” y “especiales”. Según el artículo N° 13 los generadores especiales son aquellos “que pertenecen a los sectores comerciales, institucionales e industriales que producen residuos sólidos urbanos en una cantidad, calidad o en condiciones tales que, a juicio de la autoridad de aplicación, requieran de la implementación de programas específicos de gestión, previamente aprobados por la misma”.

⁹ Denominamos “Centros Verdes” a los centros de selección del material que, a partir de la ley 1.854/05 debían ser asignados a las distintas cooperativas. Como veremos más adelante el primero de estos Centros Verdes se pondrá en funcionamiento en el año 2007.

¹⁰ Se denominan “trenes cartoneros” a aquellos servicios especiales de transporte ferroviario que se pusieron en funcionamiento a partir de la crisis del 2001 y el considerable aumento de pasajeros que se trasladaban con sus carros desde el GBA hacia la CABA para “cartonear”. El servicio era proporcionado por las empresas TBA (Línea Sarmiento y Línea Mitre) y Metropolitano (Línea San Martín y Línea Roca). Ver, para el caso, la nota “Dejó de circular el tren blanco de los cartoneros del Sarmiento”, Clarín, 06/07/2007. Disponible en: <http://edant.clarin.com/diario/2007/07/06/laciudad/h-04201.htm>

¹¹ Ver nota “Un lugar en el mundo para los cartoneros”, Página/12, 30/03/2011. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-165183-2011-03-30.html>

¹² Ver nota “Contrato para los cartoneros”, Página/12, 11/01/2013. Disponible en: <http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-211617-2013-01-11.html>. Las 13 cooperativas que firmaron los contratos con el GCBA son: El Amanecer de los Cartoneros (MTE), Recuperadores Urbanos del Oeste, El Ceibo, El Álamo, Las Madreselvas, Alefí, Cooperativa del Oeste, Reciclando Sueños, Reciclando Trabajo y Dignidad, Baires Cero Con, El Trébol, Cartonera del Sur y Primavera. Todos los contratos firmados en enero del 2013 se encuentran disponibles en: <http://www.residuosurbanos.org.ar>

¹³ Otros trabajos indagaron en la relevancia que tiene el tren en la organización de los trabajadores e introduce como interesante variable para el análisis la cuestión territorial: el barrio (Gorbán, 2006). Precisamente, queda aquí planteada, entonces, la necesidad de rastrear los modos específicos en que se articulan en la CRUO la cuestión territorial, es decir, la vida en los barrios (principalmente al oeste del GBA pero también los barrios de Once y Chacarita) con la organización del trabajo al interior de la cooperativa.

¹⁴ Según integrantes de la CRUO, a fines de 2015 el monto del subsidio ha ido creciendo con el tiempo, comenzando con \$200 en 2009, se ubicó en 2012 en \$1.600, en 2014 en \$2.000 y a principios de 2015 en \$2.700.

¹⁵ La relación entre agentes sindicales de ATE y la cooperativa es una relación compleja que bordea los canales institucionales más tradicionales. Para ahondar en ella, resulta interesante consultar la obra de Johanna Maldovan Bonelli (Maldovan Bonelli, 2014).

¹⁶ Según integrantes de la cooperativa y trabajadores del Estado local, al momento de iniciar la política de otorgamiento de incentivos, el GCBA implementó una serie de cupos. Estos se reparten en distintas proporciones a las diferentes cooperativas de la ciudad. Las cooperativas son las encargadas de decidir quiénes ocupan esos cupos y perciben el incentivo mensual. Luego, cada cooperativa conforma una lista de espera donde incluye a todos sus asociados que aún no perciben el ingreso. Por otro lado, el GCBA pide como requisitos para percibir el incentivo cumplir con ciertas reglas como son, por ejemplo, la asistencia laboral.

¹⁷ La Cooperativa Ecológica de Recicladores del Bajo Flores (CERBAF) tuvo una larga trayectoria que se remonta a la década de 1990. En el 2007 logró quedar a cargo del primer Centro Verde de CABA, ubicado en la avenida Varela 2505 (esquina Janer), en el barrio de Villa Soldati. Luego de que la cooperativa haya dejado de funcionar, se inició el proceso de disputa por la gestión del Centro Verde allí ubicado (Maldovan Bonelli, 2014: 148).

¹⁸ Según testimonios de propios integrantes de la cooperativa y de empleados del Estado local, que trabajan allí, la cooperativa comenzó con un grupo histórico que comenzó a organizarse en los trenes cartoneros, conformado por aproximadamente 500 personas, llegando a contar en la actualidad con más de 1500 trabajadores.

¹⁹ Uno de los principales obstáculos destacados por integrantes de la CRUO han sido las largas esperas para ingresar en las industrias y concretar la venta. “Nosotros no podemos tener un camión parado por uno o dos días” decía Andrés Vázquez, encargado de la comercialización en la cooperativa. En definitiva, el núcleo de la cuestión sigue siendo la relativa poca cantidad de material que maneja la cooperativa en relación con las cantidades que se manejan a nivel industrial.

²⁰ En diversas entrevistas, distintos actores destacaron la diferencia de precios que ofrece la CRUO respecto a los intermediarios que compran el material en GBA. Andrés Vázquez, a cargo de la comercialización en la cooperativa, nos informó acerca de esta diferencia porcentual. Aquí se pone en evidencia la necesidad de investigaciones sobre el sector de intermediarios y galponeros, que indaguen específicamente en el impacto que tuvieron las transformaciones de las últimas décadas en el proceso de recolección y comercialización de RSU secos.

Referencias bibliográficas

Dimarco, S. (2007) “¿Podremos mirar más allá de la basura? Raneros, cirujas y cartoneros: historias detrás de la basura”. *Papeles del CEIC*, Vol. 2007/2, septiembre. Disponible en: <http://www.identidadcolectiva.es/pdf/33.pdf> (Acceso el 21 de marzo de 2016).

Esliar, V., Mutuberría Lazarini, V., Rodríguez, M.F. y Rodríguez, P. (2007) “Cartoneros: ¿Una práctica individual o asociativa? Ciudad de Buenos Aires, año 2004-2005”. *Cuadernos del CCC*, Cuaderno de Trabajo N° 75. Disponible en: <http://www.centrocultural.coop/descargas/cuadernos-del-ccc/cartoneros-una-practica-individual-o-asociativa-ciudad-de-buenos-aires-anio-2004---2005.html> (Acceso el 09 de enero de 2016).

Fajn, J.G. (2002) “Exclusión social y autogestión” Cooperativas de recicladores de residuos”. *Revista Idelcoop*, Vol 29, N° 139, pp. 164-193. Disponible en: http://www.idelcoop.org.ar/sites/default/files/revista/articulos/pdf/2002_261327532.pdf (Acceso el 21 de marzo de 2016).

Gorbán, D. (2006) “Trabajo y cotidianeidad. El barrio como espacio de trabajo de los cartoneros del Tren Blanco”. *Trabajo y Sociedad*, N° 8:67-91. Disponible en: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/Gorban.pdf> (Acceso el 21 de marzo de 2016).

Maldovan Bonelli, J. (2012) “Trabajo, asociatividad y acción colectiva: el caso de las cooperativas de recuperadores urbanos”. *Trabajo y Sociedad*, N° 19:117-131. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387334691007> (Acceso el 09 de enero de 2016).

Maldovan Bonelli, J. (2014) *Del trabajo autónomo a la autonomía de las organizaciones. La construcción de asociatividad en las cooperativas de recuperadores urbanos de la Ciudad de Buenos Aires 2007-2012* (Tesis doctoral no publicada), Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

Oszlak O. y O'Donnell G. (1995) “Estado y Políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”. *Redes*, Vol. 2, N° 4:128. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=90711285004> (Acceso el 20 de marzo de 2016)

Paiva, V. (2004) “Las cooperativas de recuperadores y la gestión de residuos sólidos urbanos en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 2003”. *Theomai*, N° 99. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/124/12499309.pdf> (Acceso el 21 de marzo de 2016).

Paiva, V. (2005) “Modos formales e informales de recolección y tratamiento de residuos, Buenos Aires, siglos XVI al XX”. *Crítica*, N° 150, noviembre. Instituto de Arte Americano e Investigaciones Estéticas, Facultad de Arquitectura, Diseño y Urbanismo (FADU), Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <http://www.iaa.fadu.uba.ar/publicaciones/critica/0150.pdf> (Acceso el 09 de enero de 2016).

Paiva, V. (2013) “Cartoneros, recolección informal, ambiente y políticas públicas en Buenos Aires 2001-2012”. *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana (Brazilian Journal of Urban Management)*, Vol. 5, N° 1:149-158. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=193128451011> (Acceso el 09 de enero de 2016).

Perelman, M. (2008) “De la vida en la Quema al Trabajo en las calles. El cirujeo Ciudad de Buenos Aires”. *Avá. Revista de Antropología*, N° 12:117-135. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/1690/169013839007.pdf> (Acceso el 09 de enero de 2016).

Perelman, M. y Boy, M. (2010) “Cartoneros en Buenos Aires: nuevas modalidades de encuentro”. *Revista Mexicana de Sociología*, 72 N° 3:393-418. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032010000300002 (Acceso el 09 de enero de 2016).

Schamber, P. (2007) “Modalidades organizativas de los cartoneros”. En Chamber, P. y Suárez, F. (comp.) *Recicloscopio*, Buenos Aires: Prometeo Libros/Universidad Nacional de General Sarmiento, pp.217-220.

Schamber P. (2012) “Proceso de integración de los cartoneros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Del reconocimiento a la gestión de Centros Verdes y la recolección selectiva”, en *Documentos de Trabajo de WIEGO*, N° 24, Abril. Disponible en: http://wiego.org/683A2B72-F854-4619-800D-B93C3941C667/FinalDownload/DownloadId-A1AC3A7935E103544DAC31FB8DC77643/683A2B72-F854-4619-800D-B93C3941C667/sites/wiego.org/files/publications/files/Schamber_WIEGO_WP24.pdf ISBN 978-82-95095-24-3 (Acceso 13 de enero de 2016).

Schamber, P. y Suárez, F. (2002) “Cirujeo y gestión de residuos. Una mirada sobre el circuito informal del reciclaje en el conurbano bonaerense”. *Realidad Económica* 190 www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=703.

Schamber, P. y Suárez, F. (2012) “Logros y desafíos a diez años del reconocimiento de los cartoneros en la CABA (2002-2012)”. *Realidad Económica* 271:102-132. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=4266> (Acceso el 09 de enero de 2016).

Vergara, G. (2009) “Conflicto y emociones. Un retrato de la vergüenza en Simmel, Elías y Giddens como excusa para interpretar prácticas en contextos de expulsión”. En Scribano, A. y Figari, C. *Cuerpos, subjetividades y conflictos: hacia una sociología de los cuerpos y las emociones desde Latinoamérica*. Buenos Aires: CLACSO y CICCUS, 35-52.

Villanova, N. (2008) “Dignamente explotados”. *Revista Razón y Revolución*, N° 18:221-226. Disponible en: <http://revistaryr.org.ar/index.php/RyR/article/view/112> (Acceso el 09 de enero de 2016).

Villanova, N. (2012) “Cartoneros y piqueteros. La lucha de los recuperadores urbanos, el Tren Blanco y el Argentinazo. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 1999-2011”. *Revista Razón y Revolución* 23:97-111. Disponible en: <http://www.revistaryr.org.ar/index.php/RyR/article/view/21> (Acceso el 09 de enero de 2016).

Villanova, N. (2014) “Los cartoneros y la estatización de su condición como población sobrante para el capital por intermedio de las cooperativas. Ciudad de Buenos Aires, 2001-2012”. *Trabajo y Sociedad* 23: 67-91. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/3873/387334695004.pdf> (Acceso el 09 de enero de 2016).

Reseña

Gabriel Vommaro y Sergio Morresi (compiladores)

Hagamos equipo. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina.

Primera edición. Los Polvorines: Ediciones UNGS, 2015. 296 págs.
ISBN 978-987-630-216-6

Pamela Sosa
CONICET/UNL

“Un fantasma recorre el mundo de la política: es el fantasma de la crisis de los partidos” (2015, p. 11) sostiene la frase inicial del recientemente libro publicado “Hagamos equipo”. PRO y la construcción de la nueva derecha en Argentina, compilado por Gabriel Vommaro y Sergio Morresi. Actualmente, a meses de haber asumido el nuevo gobierno en manos de esta fuerza política, otro fantasma recorre los pensamientos de importantes sectores de la sociedad: ¿qué significará para la Argentina el nuevo gobierno? ¿Qué significará para la política argentina el gobierno del PRO? Para unos, significará un retroceso de los derechos adquiridos bajo los gobiernos de Néstor y Cristina Kirchner en materia de equidad, derechos y políticas estatales. Un desmantelamiento de los avances logrados hasta ahora. Para otros, el PRO significa una vuelta de página en la política nacional, el fin de la corrupción y la reconstrucción de las formas republicanas. Otros, miran con incertidumbre el nuevo escenario. Sin embargo, más allá de la coyuntura política y económica, y del significado que posea

esta nueva etapa política, la aparición del PRO significa un cambio estructural en la política nacional: es la primera vez que no alternan en el poder los dos partidos tradicionales de la Argentina, la UCR y el PJ, quienes dominaron la escena política durante los dos últimos siglos.

La primera sospecha sobre este carácter novedoso del escenario político argentino es establecer similitudes entre el PRO y la experiencia de la Alianza. Muchos sostienen que el PRO no es un partido, que la política tradicional no es parte del pasado y que estamos frente a una nueva versión de coalición entre fuerzas políticas históricas, en este caso la UCR, y otros partidos minoritarios. Este es un primer interrogante que parecería despejar la investigación a lo largo de todos los capítulos; efectivamente el PRO se muestra, más allá de su heterogeneidad interna, como una construcción que excede claramente a sus partes. El segundo rasgo novedoso que posee este nuevo escenario es la consolidación de una fuerza que se construyó en el siglo XX, al calor de fenómenos globales de crisis de los partidos políticos y de la crisis que atravesó la Argentina hacia fines y principios del mismo. Como señalan los autores, el PRO nació en el contexto de la crisis social y económica de 2001 y 2002, del agotamiento del régimen de convertibilidad y de las movilizaciones que impugnaban a la clase política embanderadas en el “que se vayan todos”. Esta investigación permite ver que los partidos están lejos de desaparecer, estamos ante la aparición de nuevas formas de representación, organización e ideologías políticas que han superado los formatos de los dos tercios del siglo XX, formas que se empiezan a visibilizar a partir de la construcción del PRO.

Esta compilación es producto de una investigación realizada de manera colectiva. En términos teóricos, utiliza aportes de la Sociología y la Ciencia Política, prestando especial atención al enraizamiento social de esta organización y a su construcción ético-política de los partidos. Para abordar estas dimensiones, reconstruye, en primer lugar, los espacios en los que el PRO recluta militantes, cuadros políticos y visiones del mundo y, en segundo lugar, el repertorio discursivo, ideológico y moral que el partido moviliza en relación tensa con la tradición política en la que hunde sus raíces –la centro derecha-. La metodología utilizada es cuali-cuantitativa. Se basa en datos relevados entre 2011 y 2014 que incluyen diversos usos de técnicas: análisis de discursos públicos a militantes y electores, de resultados electorales, observaciones de actores, reuniones y ritos partidarios, entrevistas, análisis de trayectorias y encuestas a dirigentes del PRO. Es destacable del trabajo la cantidad de herramientas teóricas novedosas para el estudio de los fenómenos políticos, la densidad del trabajo empírico y la contextualización del caso en los avances de los estudios políticos en la actualidad. El trabajo da cuenta del creciente ajuste de la sociología política a criterios de abordaje científico así como también del avance de la Ciencia Política en el estudio de las ideologías, temática que parecía ocupar un lugar marginal en los interrogantes predominantes de esta disciplina en los últimos años.

La compilación posee 6 capítulos. En el capítulo 1, “«La Ciudad nos une». La construcción del PRO en el espacio político argentino” de Gabriel Vommaro y Sergio Morresi, se analiza cómo se diferencia el PRO de otras fuerzas de derecha que formaron parte de la historia del siglo XX en Argentina, centralmente por su compromiso con las formas democráticas y por sus intentos de situarse más allá de la izquierda y la derecha. Este partido se presenta ante la sociedad como un partido de gestión, rasgo que le permitió procesar las diversas y heterogéneas trayectorias de sus miembros que provienen del PJ, UCR, de los partidos liberales y conservadores, técnicos y profesionales sin experiencia política, empresarios y miembros de ONGs para legitimarse en un contexto de crisis de los partidos tradicionales. El artículo muestra que las fracciones de los dirigentes empresariales y dirigentes de ONGs con escasa experiencia política partidaria son las más parecidas entre ellas, poseen cohesión interna y patrones culturales comunes -aunque no siempre actúen de manera cooperativa-, han ocupado cargos destacados en sus espacios de pertenencia, son los más cercanos al líder y los más involucrados en el PRO, conformando el núcleo del partido.

En el capítulo 2, “De «Macri» a «Mauricio». Una aproximación a los mecanismos de construcción pública del liderazgo político en la Argentina Contemporánea”, de Gabriela Mattina, se describe la construcción del liderazgo de Macri en la escena mediática. Muestra, a lo largo del texto, un proceso de interacción conflictiva con las diversas imágenes orientadas a legitimar o deslegitimar su figura. Desde el acceso de Macri a la presidencia de Boca Juniors en 1995 y su llegada en 2007 a la jefatura de gobierno porteña se entremezclan cuatro imágenes predominantes desarrolladas en el artículo: Presidente de Boca (1995-2001); Recién llegado a la política (2002-2003); Referente opositor (2004-2006); Vecino de la ciudad (2007). Macri fue refiriendo de manera cambiante, según las imágenes de su persona difundidas en los medios de comunicación, su trayectoria anterior al ingreso a la política. Es interesante ver la puesta en juego de una constante estrategia de desestigmatización en la construcción del liderazgo mediático de Macri, cómo fue reconvirtiendo los rasgos atribuidos en forma peyorativa a su persona en cualidades valoradas positivamente.

En el capítulo 3, “Contribución a una sociología política de los partidos. Los mundos sociales de pertenencia y las generaciones políticas del PRO”, de Gabriel Vommaro, se describen los grupos provenientes del mundo de los negocios y del mundo de las ONGs, de centros de expertise y un conjunto de dirigentes de la derecha tradicional -salvo los sectores más doctrinarios que los mantuvo por fuera del partido-, aquellos que expresan el ethos socio cultural del partido. A lo largo del capítulo se muestra cómo el PRO ha privilegiado el reclutamiento de jóvenes y militantes donde prima la lógica del voluntariado y se privilegia a los estudiantes de universidades privadas, mayoritariamente las confesionales. A medio camino entre cierta moral religiosa y empresarial, las virtudes morales, la solidaridad hacia los otros, la “gestión”, el “hacer” y el emprendedorismo

representan un conjunto de valores que funcionan como criterios de reclutamiento del partido que interpelan especialmente a jóvenes profesionales que se incorporan al mismo. Por otro lado, el vínculo con los electores es de afinidad de sentido entre la ideología propuesta por PRO y la cosmología de autoayuda del éxito individual encarnada en las filosofías individualistas de autoayuda. Finalmente, se analiza las distintas generaciones que conforman el PRO, teniendo en cuenta sus socializaciones políticas, no estrictamente sus edades, y se muestra cómo la convivencia de varias generaciones socializadas en distintos momentos sociopolíticos argentinos posee diferentes valores políticos, con más o menos simpatías en relación a la intervención del Estado, los sindicatos y los actores económicos.

En el capítulo 4, “«Acá somos todos democráticos». El PRO y las relaciones entre la derecha y la democracia en Argentina”, de Sergio Morresi, se caracteriza el perfil de “derecha” del PRO. Este capítulo aborda la relación de continuidad y ruptura con las fuerzas de derecha en la historia del siglo XX en la Argentina y se interroga sobre la conveniencia de ubicar este partido en este espacio ideológico. Sostiene que se trata de una fuerza de derecha distinta a las que recorrieron este siglo, centralmente por su apego a las formas democráticas, teniendo en cuenta que históricamente estas fuerzas utilizaron mecanismos antidemocráticos para acceder al poder, como el apoyo de las fuerzas militares y los golpes de Estado. Por otro lado, pese a que sus miembros no se ubican a sí mismos en este sector del arco político –más bien niegan las clasificaciones de las fuerzas políticas entre izquierda y derecha y las denuncian como algo del “pasado”–, las relaciones del partido con la derecha internacional y la pertenencia de sus votantes fundamentales lo sitúan en ese hemisferio. Por otra parte, las ideas y valores puestos en juego en las prácticas y los discursos de sus cuadros dirigentes hacen de PRO un partido heterogéneo y complejo que se acerca a las concepciones pos ideológicas, pero que también tiene lazos con las posturas neoliberales y conservadoras.

En el capítulo 5, “De la UCeDé al PRO. Un recorrido por la trayectoria de los militantes de centro-derecha de la ciudad de Buenos Aires”, de Luciana Arriondo, se aborda la trayectoria de un afluente de dirigentes que convergieron en el PRO, aquellos que habían formado parte de la UCeDE, especialmente durante fines de 1980. Los actuales dirigentes del PRO que transitaban por ese partido formaron parte de la juventud del mismo, a través de la Juventud Liberal Argentina y la Unión para la Apertura Universitaria (UPAU), heredando una concepción militante de esa experiencia. El artículo analiza cómo este trayecto favoreció la incorporación al partido de Macri; el valor de la militancia, de la defensa de las convicciones, de la cercanía con la gente, de la defensa de las ideas propias, la dedicación, la entrega y el servicio, valores fuertemente identificados con el ideario liberal y con la eficiencia, la seriedad y la responsabilidad. Este grupo de militantes tomó, durante los 90 dos caminos. Algunos se incorporaron al peronismo y otros se replegaron en la actividad privada y en organizaciones como el Colegio de

Abogados, el Consejo de la Magistratura, de graduados, etc., manteniendo cierto vínculo con la política pública hasta su nueva incorporación en el PRO.

En el capítulo 6, «Mirar para adelante». Tres dimensiones de la juventud en la militancia de Jóvenes PRO”, de Juan Grandinetti, se analiza la organización jóvenes PRO en el marco de la creciente visibilización política y participación de la categoría social “Juventud”. Analiza esta categoría a partir de: los usos y significados que adquiere la juventud en la militancia de esta organización, sus connotaciones morales y principio de interpelación y movilización de ese grupo político. En segundo lugar, aborda la “juventud” como evidencia de la división del trabajo político de la construcción de jerarquías partidarias al interior del PRO. Por último, estudia la dimensión generacional de la política, cómo la resignificación de los procesos sociopolíticos y sus pertenencias generacionales influyeron en su politización y entrada a la militancia. La juventud aparece como la metáfora más pura de la renovación, valorando así su inexperiencia previa como evidencia de no poseer el lastre de la vieja política.

Este conjunto de trabajos habilita varios interrogantes para seguir comprendiendo y analizando el PRO, pero también, lo que los autores describen como nuevas formas partidarias, ideológicas y de representación. En primer lugar, sería sumamente interesante la exploración de las acciones de gobierno de este grupo y el despliegue de políticas estatales, tanto en sus sucesivos gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires como en la Presidencia de la Nación. ¿Qué concepciones del Estado y qué perfil de intervención estatal se producen desde un espacio político que posee una multiplicidad de concepciones y tradiciones que no tienen una correlación directa con las fuerzas de derecha que históricamente participaron de la vida política Argentina? Teniendo en cuenta que las políticas de Estado son también efecto de la relación con la sociedad ¿qué relación entre sociedad y política expresa el PRO en la interrelación con otros actores políticos como sindicatos, partidos, instituciones de representación sindical y empresarial? Si sostuviéramos la tesis de la “nueva derecha” el análisis de las políticas de gobierno y Estado sería una posible y fructífera entrada para ver cómo el conjunto de atributos partidarios mostrados en esta investigación influyó en los mismos.

En segundo lugar, sería interesante establecer comparaciones y paralelismos entre ciertos atributos del PRO y el resto de las fuerzas políticas en el periodo analizado en esta investigación, para empezar a desentrañar características de la “nueva” política, la política que se ha ido construyendo a partir de la crisis de los partidos. Un conjunto de rasgos del PRO también suele aparecer en otras fuerzas políticas contemporáneas, como por ejemplo el valor de la “gestión” y del “hacer” o la heterogeneidad de filiaciones políticas de sus miembros, principios y formas que no han estado ausentes de las acciones políticas de actores que usualmente se sitúan en las antípodas de esta fuerza política, por ejemplo, del Frente para la Victoria. De la misma manera, sería interesante explorar

cómo estas nuevas organizaciones también reproducen formatos típicos de la cultura política argentina, como el personalismo, la centralidad de los líderes y la concentración en la toma de decisiones. Por último, el análisis de las interacciones del PRO y el Frente para la Victoria constituye un eje fundamental de posible exploración, especialmente porque esta organización, como muestran los autores, se construyó al calor de la interrelación con este tiempo y actor político, especialmente a partir de 2008, luego del conflicto con las corporaciones agrarias. El escenario de polarización es otra clave para seguir comprendiendo esta nueva organización.

Reseña

Torcuato Di Tella

Coaliciones Políticas. La Argentina en perspectiva.

Primera Edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El Ateneo. 2015. 348 páginas.
ISBN 978-950-02-0874-1

Maximiliano Rey
UBA e INAP

En su más reciente obra, Torcuato Di Tella aborda un tema ampliamente relevante tanto en términos conceptuales como prácticos: las coaliciones políticas que se han sucedido en nuestra historia para acceder al poder y ejercerlo. El tratamiento de tal cuestión va de la mano de otra no menos importante, como es el surgimiento y posteriores transformaciones de las identidades político-sociales y de los actores políticos argentinos. Para llevar a cabo tan compleja tarea, a la cual dedicó gran parte de su vida intelectual y que ha derivado en numerosos trabajos -de los cuales el presente es una revisión-, el autor despliega tal batería de conocimientos sobre procesos políticos de diferentes lugares y momentos, que logra una obra de riqueza histórica y conceptual encomiable.

El libro posee varias virtudes a destacar (con algún matiz incluido), todas de gran valía a la hora de conformar el enfoque y análisis propuesto. Sin intentar un orden de importancia, deben mencionarse:

- la rigurosa utilización de la metodología comparativa permite no sólo poner a prueba las diferentes proposiciones hipotéticas presentadas a lo largo del texto, sino también iluminar las variaciones en las relaciones causales que hacen de cada caso nacional

una situación particular interesante de estudiar. Para cada cuestión a indagar presenta dos o más procesos históricos que ayudan a identificar diferencias relevantes y sacar conclusiones. La amplitud geográfica e histórica de los ejemplos convocados, desde los acontecimientos que en Sudamérica tuvieron de protagonistas a Tupac Amará y Tupac Katari hasta los *corsi e recorsi* de los últimos treinta años de la política argentina, no constituye una muestra de erudición gratuita sino un aporte de eslabones imprescindibles para el sendero explicativo adoptado a lo largo del texto.

- la riqueza aportada por el uso de la metodología comparativa -señalada previamente- a la argumentación general es tal en tanto el autor no cae en una falencia bastante común en estas tierras: el eurocentrismo. Según éste, los países centrales están desarrollados porque han seguido un camino virtuoso que es el único posible y por lo tanto nuestras naciones debieran ir convergiendo en esa senda. Por ende, comparar sirve para analizar a qué distancia se está del modelo que los países menos desarrollados deben imitar. Contrariamente, una perspectiva radicalmente distinta considera que cada proceso político nacional es diferente en sí mismo y por ende no tiene por que parecerse a los países centrales sino que puede elegir una evolución propia. Frente a estas dos posturas, Di Tella dice posicionarse en un lugar intermedio, aunque no lo justifica en base a argumentos teórico-filosóficos sino a consideraciones valorativas sobre procesos reales. Así, en lugar de patrocinar la virtud de los enfoques situados *per se*, se separa del *mainstream* debido a las calamidades que han tenido que atravesar los países desarrollados para llegar a su actual lugar, del que también desconfía, al llamarlo “democracia plutocrática neo-liberal” (pág. 15). Pero inmediatamente luego muestra que no rompe todas las amarras porque el modelo “asentado en Europa tras la segunda posguerra, con sus oscilaciones y sus raíces históricas, es muy atractivo. Yo desearía que Argentina llegara a ese tipo de sociedad”. Sentencia última que muestra una concepción de etapas, que se repite con otros tópicos, como se verá abajo. En definitiva, al autor pareciera sentirse cómodo con modelos preestablecidos pero a los cuales llegar mediante caminos propios, lo cual no deja de constituir un avance frente a las perspectivas más ortodoxas.

- el esquema conceptual utilizado permite la presentación y análisis profundo de los casos nacionales. Ello se debe a la concepción de que los fenómenos políticos están estrechamente vinculados con las características socioeconómicas de cada formación social y que por ende peca de incompleto el estudio que no los vincule. De todas formas debe notarse que en ciertos aspectos esta fortaleza analítica se transforma en un lastre al tornarse determinista o inflexible, impidiendo ver la preeminencia de otro tipo de variables según cada coyuntura.

- el elaborado desarrollo de una serie de conceptos -mediante la exposición de la utilización que le dan diferentes autores y de la propia definición que Di Tella realiza- que colaboran en la realización de análisis metódicos y completos.

- el uso de un lenguaje llano, que permite “bajar” conceptos propios de diversas ciencias sociales a una simplicidad elogiada y que hace comprensible el contenido del libro a lectores no iniciados, pero no por ello al costo de limitar la complejidad propia de la realidad social.

Como adelantamos, a lo largo del libro se va desarrollando el arsenal comparativo compuesto por casos que comparten ciertas semejanzas/diferencias en sus características estructurales, políticas o institucionales pero que arriban a diferentes/semajantes escenarios finales. Como parte de estas comparaciones va presentando una serie de conceptos, interrogantes y conjeturas, que en conjunto facilitan el objetivo final de pensar la política argentina en su desarrollo histórico y sus derivas hacia la situación actual.

Una de esas proposiciones hipotéticas, ya bastante presentada en diversos ámbitos y trabajos del autor -y según este mismo refrendada por el ex-presidente Néstor Kirchner- sostiene la tendencia de las distintas fuerzas políticas argentinas a converger en un gran esquema de representación política compuesta por dos amplios universos: uno de centro-izquierda y otro de centro-derecha, si bien en la actualidad se asiste a un escenario con cuatro sectores, como retoma hacia el final.

Como ejemplo paradigmático de la utilidad de los conceptos a que apela Di Tella se encuentra el “populismo”. Aunque lejos de un repaso exhaustivo del estado del arte y aún despachando sus diversos usos en unos breves párrafos, lo interesante de la utilización de la mencionada noción está en el llamado a vincularla con los aspectos infraestructurales que le dan soporte, en el que los diversos populismos, posiblemente diferentes en otras variables, comparten ciertas características. Como quedará claro a esta altura, ello no es más que ser coherente con el marco analítico aquí presentado como una de sus virtudes. Esto se observa en por lo menos una de las características que le asigna al populismo, la segunda, a saber: “una masa que ha roto con su respeto hacia sus superiores jerárquicos, pero que aún no ha adquirido la experiencia de la organización autónoma” (pág. 25). Este quiebre está atado a los procesos de modernización por los cuales se rompe con los tres padres (el paterfamilias, el sacerdote y el patrón) y se busca un cuarto padre (“de los pobres”) como reemplazo. Si bien se advierte la posibilidad de que exista una deriva con masas más organizadas dentro del propio esquema, de lo cual pone como ejemplo a Argentina, en esta característica incompleta (la carencia organizativa) se vuelve a vislumbrar que el autor no se sacó del todo de encima la perspectiva del *mainstream* ya comentada e incluso considera al populismo “una etapa” (pág. 18) que puede evolucionar, si las masas adquieren capacidad organizativa, hacia la socialdemocracia (pág. 27).

Las otras dos características del populismo también son teóricamente interesantes: la existencia de una elite anti statu quo, de nivel alto o medio que se sienta socialmente amenazada y un vínculo carismático entre la masa movilizada y esta elite, dentro de la

cual surge una figura que encarna ese vínculo, pero de la cual se repite insistentemente que depende de la situación social y no a la inversa, lo cual no desmerece las dotes del liderazgo pero sí lo subsume en las variables estructurales. De tal forma explica el surgimiento de diferentes liderazgos, desde Facundo Quiroga hasta Vargas o Perón.

En cuanto a las diferencias entre las diversas experiencias de este tipo, para dar cuenta de ellas y evitar el eurocentrismo del término “bonapartismo” –aunque luego de haberlo explicado largamente–, el autor comenta brevemente que el “cesarismo popular” tiene mayor participación de las clases altas mientras otras experiencias más radicales son consideradas “socialismo revolucionario”, ambas dentro de la categoría de “movimiento nacional popular” o movilizacionismo (como término más técnico) (pág. 70).

Uno de los interrogantes que el autor pretende resolver versa sobre la inexistencia en Argentina de un partido de derecha fuerte. La resolución viene apoyada en la comparación con Chile, con el cual nuestro país posee semejanzas a nivel superestructural pero grandes diferencias en la solidez del apoyo clasista a cada entidad política. De tal forma, “el vacío creado por la no incorporación de la mayoría de la burguesía y de la clase obrera al país político afectó el componente liberal y al laborista” (138). Esta debilidad dio lugar a una bipolaridad alternativa a la tradicional. En lugar de una derecha e izquierdas de tipo europeo, Argentina tuvo una carencia por derecha y también por el lado del clasismo típico, sustituido por una fuerza nacional popular.

La explicación del surgimiento de ésta y su supervivencia se encuentra a continuación, basada en las diferencias entre Argentina y Brasil. Nuevamente la variable fundamental se encuentra en la estructura de clases, puesto que la diferencia entre la abundancia de mano de obra en el país hermano frente a la escasez en el nuestro favoreció la sindicalización argentina y entonces el peronismo pudo contar con un fuerte componente gremial. Sin dejar de observar las características personales de Vargas y Perón pero sin darles más importancia que su articulación con el momento estructural de sus países, Di Tella cifra en ese origen la explicación del derrotero seguido las décadas posteriores, en función de las alianzas que conformaron y la forma en que se fueron modificando. En tal sentido, es interesante que el autor identifique los golpes militares contra estas experiencias como una reacción de las fuerzas sociales contrarias pero al mismo tiempo señale que también implican una ruptura en la propia coalición en el gobierno. Ya fuera del poder político, la mayor resiliencia del peronismo también explica el “juego imposible” que quisieron seguir los gobernantes no peronistas, basado en el intento de incorporar a su coalición política a algún sector peronista para ganarle diferentes disputas a otras facciones aliadas, pero que en última instancia nunca llega a buen puerto, explicando así la repetida experiencia de golpes internos en los gobiernos no democráticos argentinos, de nuevo una diferencia notable con Brasil.

En el medio del repaso de la experiencia del PT brasileiro, desde su conformación hasta la actualidad, se realiza una digresión importante: la diferenciación entre estar en el gobierno y estar en el poder. En función de ésta, se aborda la pregunta sobre para qué sirve la democracia, si llegar al gobierno no permite necesariamente poder realizar los cambios que se pretende. La respuesta apuesta a dejar el idealismo y trabajar con los elementos que brinda la realidad, tras lo cual se repasa una vez más las dos alternativas posibles luego de la caída de la vía revolucionaria, la nacional-popular y la socialdemócrata. A la trayectoria de esta corriente en Argentina y otros países dedica los últimos capítulos del libro, alguno de los cuales es innecesariamente extenso, siempre mechando con otras cuestiones relacionadas.

El capítulo final expone elementos teóricos sobre coaliciones políticas, que si bien contienen una mirada expresa a los actores sociales, con su peso de organización y de movilización, pareciera menos comprometida con la perspectiva estructural vertida en el conjunto de la obra. Por último, el Epílogo retoma la idea de la tetrapolaridad política de la Argentina actual y, con las limitaciones del caso, plantea posibles escenarios de cara a las elecciones presidenciales de 2015. Más allá de la cercanía de los pronósticos a lo finalmente acontecido, puede preguntarse si Di Tella no queda muy atado a la mirada estructural, evidenciada tanto cuando afirma que una alianza entre alguna de las derechas y la convergencia radical-socialista sería “contra natura” (343) como al descartar el eje de ordenación anclado en el par populismo/republicanismo, en el cual la condición contra natura de aquella coalición no existe.

**Pares evaluadores externos
del Volumen 5**

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** expresa su agradecimiento a los y las colegas que se desempeñaron como evaluadores externos de los números 9 y 10, correspondientes al volumen 5:

Arias, Ana Josefina (Facultad de Ciencias Sociales, UBA)
Bonetti, Olga (Universidad Católica de Córdoba)
Botelho, Jacqueline (Universidad Federal Fluminense, Brasil)
Caldarello, Salvador (Universidad de la República, Uruguay)
Caminotti, Mariana (Universidad Nacional de San Martín)
Carenzo, Sebastián (Facultad de Ciencias Sociales, UBA)
Causa, Matías (Universidad Nacional de La Plata)
De Freitas Almeida, Fernando Roberto (Universidad Federal Fluminense, Brasil)
Diana Menéndez, Nicolás (Universidad de Buenos Aires/ CONICET)
Ferrero, Brian Germán (CONICET)
Gonzalez, Ana Isabel (Universidad de Buenos Aires)
Grandinetti, Rita (Universidad Nacional de Rosario)
Jaramillo, Martha Cecilia (Universidad Autónoma de Baja California, México)
López, Magdalena (Facultad de Ciencias Sociales, UBA)
Lucca, Juan Bautista (Universidad Nacional de Rosario)
Mignone, Anibal Marcelo (Universidad Nacional del Noreste)
Molina, Gladys (Universidad Nacional de Cuyo)
Paiva, Verónica (Universidad de Buenos Aires)
Padilla, Héctor (Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, México)
Ríos, Licia (Universidad Nacional de La Plata)
Stoessel, Soledad (Universidad Nacional de La Plata)
Totonelli, Laura Irene (Universidad Nacional de Río Negro)
Vélázquez, Maximiliano Augusto (CETAM-FADU-UBA)

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> accedido 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