

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Vol. 6 No. 12, enero-junio 2017

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



**Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas**

Vol. 6 No. 12
Publicación semestral
del Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Propietario:
Universidad Nacional de Lanús

Registro de la Propiedad
Intelectual nro. 5.341.888

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

www.revistas.unla.edu.ar/perspectivas

Revista catalogada “Nivel 1”
por el CAICYT

latindex

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 Villas María
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, Universidad de Buenos Aires
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 *Sebastián Cruz Barbosa / Fernando Durán*
y *Hernán Morandeira*

Traducción *Claudia Bértolo*

Diseño *Dirección de Diseño y Comunicación Visual UNLa*
Director *Claudio Loiseau*
Equipo *Andrea Michel / Fátima Murphy Puppato*
Luciana Schiavi / Iñaki Bolón García / Cintia Baldo

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)

Vol. 6 No. 12
Enero-junio 2017

Presentación *Págs. 198/203*

Carlos M. Vilas

Artículos

Jorge Francisco Cholvis, *págs. 205/216*

Doctrinas, normas y figuras jurídicas para el despojo del patrimonio nacional.

Legal doctrines, rules, and schemes for the pillage of the Nation's patrimony.

Vanesa Marazzi y Natalia Gualdoni, *págs. 217/244*

Cambios y continuidades en las políticas públicas de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016.

Changes and continuities in public policies on people's habitat in Buenos Aires City, 2011-2016.

Ricardo Sebastián Piana, *págs. 245/274*

El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos.

The Strategic Plan for the Modernization of Public Administration in Buenos Aires Province. Its fundamentals, assumptions and policy-patterns.

Horacio Cao, *págs. 275/303*

Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista.

State Reform and Provinces during Alfonsin's government.

Javier Moro y Guillermo Orizaola, *págs. 305/331*

Adolescentes con episodios conflictivos con la ley penal: restituir derechos y construir ciudadanía. Reflexiones a partir del Programa Propiciar de La Matanza.

Youngsters in conflict with criminal law: giving back rights and building citizenship. The "Propiciar Program" in the Municipality of La Matanza.

Ximena Baráibar, *págs. 333/367*

¿Qué ves cuando me ves? Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en el Uruguay.

¿What do you see when you see me?: What the proximity programs show about social policies in Uruguay.

Nahuel Currá, *págs. 369/393*

Los desafíos de una nueva ciudadanía pampeana. Consecuencias de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (2009-2015).

The challenges of a new pampas citizenship and the outcomes of implementing the Universal Allowance per Child (2009-2015).

Damián Paikin y Federico Dulcich, *págs. 395/414*

El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional.

MERCOSUR sixth partner: A study of China's penetration through imports policy and its impact on intra regional trade.

Reseñas

Emilio Duhau / Angela Giglia

Metrópoli, espacio público y consumo.

Primera edición. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2016.

321 págs. ISBN 978-607-16-3492-4

Reseña de Pedro Sondereger,

Universidad Nacional de Lanús *Págs. 415/418*

Matías Kulfas

Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015.

Primera edición - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016. 240 págs. ISBN 978-987-629-633-5

Reseña de Jazmín Castaño,

Universidad Nacional de Lanús *Págs. 419/423*

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Uno de los principios centrales de la teoría y la práctica de los derechos humanos es el de *integralidad*. Afirma como realidad fáctica y con fuerza normativa que tales derechos son indivisibles e interdependientes, por más que sea posible identificar en ellos una variedad de dimensiones constitutivas: económicas, sociales, culturales. El principio es consistente con la naturaleza del sujeto titular de esos derechos: no existe un ser humano económico separado del ser humano productor y portador de cultura, del ser humano social (todo ser humano es social por naturaleza), o del ser humano político —el que no lo es, “es más que humano o menos que humano, es dios o animal”, afirmó Aristóteles en los orígenes de la filosofía política.

El corolario del principio de integralidad es claro: la observancia o promoción de una de esas partes constitutivas no valida ni compensa la violación de otra u otras. La violación de los derechos humanos en su “departamento” económico, por efecto de un diseño macroeconómico (por ejemplo pérdida de empleos por el sesgo recesivo de las políticas económicas o por reformas laborales regresivas, incremento de la desigualdad social, aumento de la pobreza por políticas incentivadoras de la concentración de los recursos...) no se compensa por acciones adoptadas respecto del capítulo “social” o con interpelaciones retóricas de reconciliación y perdón.

Algo parecido ocurre en materia de políticas públicas, aunque en este campo no se hable de principio de integralidad sino de *coherencia*. Las políticas públicas son cursos específicos de acción emprendidos por el Estado a través de sus órganos de gobierno y de la colaboración de actores sociales, para la consecución de determinados objetivos que son siempre políticos —en cuanto orientan la organización y el desempeño del colectivo social. Se espera de ellas coherencia con los objetivos que orientan el desempeño gubernamental, así como con las políticas públicas que se diseñan e implementan para encarar otras áreas problemáticas y que en conjunto integran la agenda de acción gubernamental. Ambos aspectos son estratégicos para la unidad de propósito de la organización y el funcionamiento estatal.

Ha sido objeto de muchos estudios y cuenta con sobrada evidencia la coherencia y funcionalidad de la política de violación sistemática de los derechos humanos de la dictadura cívico-militar 1976-1983, con su política económica, cultural, social e institu-

cional, engendradora de un cuarto de siglo de neoliberalismo y sus conocidas y trágicas secuelas, que habrían de alimentar el estallido social de 2001-2002.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación aportó nueva evidencia de esa singular coherencia cuando el pasado 3 de mayo pasado autorizó, en voto dividido, la puesta en libertad de un condenado por crímenes de lesa humanidad durante la dictadura cívico-militar, habilitando el acceso al mismo beneficio para casi la mitad de los condenados por similar causa, incluyendo varios de los más notorios.¹

La proximidad temporal de este fallo “con el dictado de los decretos N° 29 y N° 231 del Poder Ejecutivo Nacional, señala la continuidad de esa coherencia. Ambos decretos establecen la prórroga de jurisdicción hacia tribunales de las ciudades de Nueva York y Londres, y de Suiza, para conflictos que puedan suscitarse entre el Estado argentino y los tomadores de bonos de la deuda cuya emisión esos decretos facultan. A tales efectos se renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana y se afecta como garantía de cumplimiento los bienes del patrimonio privado del Estado nacional, provincial y municipal enumerados en el art. 236 del Código Civil y Comercial. La gestión y operatoria del endeudamiento autorizado es asignada a varias importantes instituciones bancarias y financieras de Europa y Estados Unidos.

El constitucionalista Jorge Francisco Cholvis analiza críticamente ambos decretos como herramientas de una política fiscal y financiera que abre las puertas a la apropiación de los bienes estatales brindados en garantía de un endeudamiento de extraordinaria magnitud, sin destino cierto. El autor llama la atención sobre la relación entre este tipo de endeudamiento y la formación de activos externos facilitada por el manejo político de las tasas de interés y la tasa de cambio, y la operatoria del *carry trade* o “bicicleta financiera”. Cuando su texto ya se encontraba en edición, un informe de la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET) destacó que el 39,1% de la deuda en dólares emitida en el primer trimestre del año en curso fue destinada a la fuga de capitales —demostrando que la de Cholvis es algo más que una hipótesis de trabajo—.² Su artículo destaca asimismo el efecto vulnerador de derechos humanos de este tipo de políticas de endeudamiento y cesión de soberanía.

La política habitacional para los sectores populares, del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires durante los periodos 2007-2011 y 2011-2015 es enfocada por Vanesa Marazzi y Natalia Gualdoni como un potencial predictor del tratamiento de esa temática por el gobierno nacional inaugurado en diciembre 2015. La hipótesis subyacente en el artículo apunta a la continuidad de los elencos encargados del diseño y ejecución de esa política en el gobierno municipal y ahora en el gobierno nacional, que permiten inferir la continuidad de las concepciones de política. El paso de una dimensión subnacional a otra de carácter nacional que abarca jurisdicciones de perfil socioeconómico y trayectorias históricas muy diferentes a las que caracterizan a la ciudad de Buenos Aires incluso si se considera a los mismos actores sociales, se da orientado por una misma construcción ideológica, o doctrinaria según se la mire, de ese campo de intervención. El estudio permite percibir asimismo la dinámica articulación que tiene lugar entre objetivos, diseño y ejecución de políticas, y aparatos y procedimientos de gestión.

Los cambios en los objetivos de las políticas públicas tienden siempre, antes o después, a expresarse en modificaciones más o menos profundas, pero siempre coherentes, con los organismos de gestión: diferentes objetivos requieren de diferentes herramientas institucionales. El artículo de Ricardo Sebastián Piana analiza los principales puntos del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires, sancionado por la Legislatura provincial a iniciativa de la actual administración, que tiene por objeto declarado instalar un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos acorde con las ideas que sobre la modernización del Estado se difunden desde el gobierno nacional. El Plan se articula a través de un conjunto de programas, normas y procedimientos que cuestionan los modelos de funcionamiento burocrático de la Administración Pública bonaerense. A través del estudio de la norma se advierten los supuestos teóricos que sustentan estos cambios y el modelo de Estado pretendido.

La compleja matriz de relaciones entre el Estado nacional y las autonomías provinciales es analizada por Horacio Cao a través de iniciativas emprendidas durante la gestión del presidente Raúl Alfonsín (1983-1989). Presentadas muchas veces como relación entre jurisdicciones territoriales de diferente jerarquía institucional, en sentido sustantivo son relaciones entre fuerzas políticas y formaciones de poder en las que lo *nacional* expresa básicamente la supremacía de fuerzas económicas y sociales territorialmente

situadas que ejercen hegemonía sobre el conjunto y que en virtud de ella se articulan preferencialmente en el orden internacional. La *cuestión federal* es así una relación de poder entre actores políticos referenciados territorialmente, en la que la preservación de las autonomías subnacionales, incluyendo sus proyecciones transnacionales, depende en buena medida –variable según circunstancias y momentos– del tipo de las relaciones que se procesan entre los actores subnacionales y los que se expresan como poder nacional, y la preservación de la hegemonía del poder central y sus articulaciones externas son sensibles a la relación de ese poder con las autonomías provinciales. El trabajo de Cao destaca las principales tensiones y conflictos experimentadas por un proceso que debió enfrentar las resistencias de los sobrevivientes beneficiarios socioeconómicos de la dictadura cívico-militar, la fragilidad de la democracia representativa recién recuperada, y las limitaciones de las capacidades estatales para hacerse cargo de nuevas funciones.

Javier Moro y Guillermo Orizaola proponen reflexionar en torno a las posibilidades de intervenir en problemáticas complejas a través de políticas sociales con enfoque de derechos desde un municipio del conurbano bonaerense. En un contexto fuertemente influenciado por un poder mediático que da relevancia a actores que promueven la baja de la edad de punibilidad a partir del estereotipo de los jóvenes de sectores populares como peligrosos, los autores analizan la gestión del Programa Propiciar en el municipio de La Matanza (Provincia de Buenos Aires) con adolescentes no punibles. Con un enfoque teórico-metodológico que cruza derechos humanos y políticas sociales, los autores ponen énfasis en una redefinición del problema que ponga fin al sentido punitivo de las intervenciones públicas, a través de un abordaje territorial basado en derechos. Ponen de relieve asimismo tensiones en la implementación de las acciones públicas derivadas de las profundas desigualdades, las fuerzas macroeconómicas y políticas que agravan la exclusión social, y el déficit de políticas públicas de mayor escala a las que se articulen las más específicas y circunscriptas territorialmente.

Los desencuentros y rispideces entre políticas locales y políticas provinciales o nacionales no son privativos de estados federales ni derivan de visiones doctrinarias o ideológicas adversarias en unos y otros niveles institucionales. El texto de Ximena Baráibar enfoca la relación entre algunos programas “de proximidad” de asistencia a la pobreza y las restantes prestaciones del Estado uruguayo. La autora identifica las principales ten-

siones que se registran entre aquellos y éstas y concluye planteando que los programas de proximidad son en realidad una nueva expresión de la desigualdad en el acceso a las políticas públicas y, más ampliamente, una muestra de la persistencia de la desigualdad social. El análisis de Baráibar plantea asimismo interrogantes acerca de las limitaciones de los denominados abordajes territoriales, que tanto pueden potenciar la eficacia de las intervenciones por su proximidad a los escenarios en que se desenvuelve la existencia de los sujetos, como a reproducir las desigualdades preexistentes y la consiguiente fragmentación social.

Desde hace varias décadas es casi lugar común considerar a la política social como productora y propulsora de ciudadanía. La vinculación entre una y otra remite generalmente a cierta interpretación de la tesis de T.H. Marshall sobre la ciudadanía social. La tesis ha sido sometida a profundas y no siempre convergentes críticas, que en general dejan sin respuesta, y a veces tampoco se plantean, una interrogante fundamental: ¿qué tipo de ciudadanía emerge, o se potencia, a partir de la política social? Reelaborando la crítica del sociólogo peruano Carlos Franco, a la tesis de Marshall y apoyándose en la experiencia recogida en la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH), Nahuel Currá elabora el concepto-metáfora de *ciudadanía pampeana*, en clara paráfrasis de la *ciudadanía plebeya* de Carlos Franco y lo propone como herramienta que brinda una mejor caracterización de las opciones de protección social.

La emergencia de la República Popular China como nueva potencia económica mundial, y las tribulaciones recientes experimentadas por el MERCOSUR –acentuadas por las turbulencias y cambios institucionales en varios de sus Estados miembro– convierten a las relaciones comerciales, y en general económicas, entre este y aquella en tema relevante de la agenda de las relaciones internas al bloque y a sus relaciones con la potencia asiática. El texto de Damián Paikin y Federico Dulcich analiza el intercambio comercial argentino-brasileño reciente y la presencia creciente de China en la región, y el impacto que pueden provocar en las perspectivas de desarrollo futuro del MERCOSUR y en las opciones de políticas públicas en materia de inserción internacional. El análisis sectorial del comercio revela una caída de la participación del comercio bilateral entre Argentina y Brasil y el progresivo pero desigual desplazamiento de la producción regional por proveedores asiáticos en todos los sectores. El artículo abre interrogantes sobre el futuro

de la relación comercial bilateral y sobre el tipo de relaciones económicas del bloque y sus miembros con la potencia asiática.

El N° 12 que aquí se presenta se completa con la sección Reseñas y con una sección de legislación en la que se transcriben las partes resolutivas de los decretos N° 29 y N° 231 mencionados anteriormente.

Juan Carlos Tedesco (1944-2017)

Estando en producción el presente número de la Revista, tomamos conocimiento del fallecimiento del Doctor Juan Carlos Tedesco. Juan Carlos fue profesor universitario, alto funcionario de UNESCO en América Latina y Europa, y Ministro de Educación de la República Argentina. Dictó cursos de posgrado en las principales universidades de América Latina y Europa y publicó numerosos e importantes libros sobre la relación entre educación y sociedad. Desde el primer número de nuestra Revista se incorporó a su Consejo Asesor. Lamentamos profundamente su desaparición.

Carlos M. Vilas
Director, RPPP

¹ CSJ 1574/2014/RH 1 “Bignone, Reynaldo Benito Antonio y otro s/recursos extraordinario”, caso Luis Muiña. www.cij.gob.ar/Nota-25746-La-Corte-Suprema--por-mayor-a--declar--aplicable-el-c-mputo-del-2x1-para-la-primi-n-en-un-caso-de-delitos-de-lesa-humanidad.html accesado el 5/5/2017

² <http://umet.edu.ar/nuevo-informe-del-observatorio-de-la-deuda-externa/> accesado el 4/5/2017

Doctrinas, normas y figuras jurídicas para el despojo del patrimonio nacional

Legal doctrines, rules, and schemes for the pillage of the Nation's patrimony

Jorge Francisco Cholvis
Constitucionalista. Presidente
del Instituto Arturo Enrique Sampay.
Docente de la Universidad Nacional
de Lanús

Resumen

Los decretos 29 y 231 dictados en meses recientes por el Poder Ejecutivo Nacional disponen la prórroga de jurisdicción y la renuncia a la defensa de inmunidad soberana en beneficio de tribunales de Nueva York, Londres y la Confederación Suiza, en futuras emisiones de deuda externa, y afecta los recursos del Estado nacional como garantía del cumplimiento de los convenios que se celebren a esos efectos. El artículo elabora una visión crítica de esas normas y destaca el carácter nocivo de los mismos, en una perspectiva de desarrollo, derechos humanos y justicia social.

Palabras clave: prórroga de jurisdicción - endeudamiento externo - recursos naturales - fuga de capitales - Argentina.

Abstract

Executive decrees 29 and 231 issued in recent months set the extension of jurisdiction of Argentina's state towards courts in New York City, London and the Helvetic Confederation, together with the abdication of the right to appeal at the principle of sovereign immunity, in future emissions of foreign debt bond, affecting state-owned resources as guaranty of honoring such deals. A critical appraisal of both decrees is conducted in this article, as-

Fecha de recepción:
19.4.17

Fecha de aceptación:
2.5.17

sessing the negative impact of both from the standpoint of economic development, human rights and social justice.

Key-words: *extension of jurisdiction - foreign indebtedness - natural resources - capital runaway - Argentina.*

1. Diferentes concepciones sobre convenios de financiamiento

Con la asunción del gobierno del presidente Mauricio Macri, se retomó el antiguo modelo económico basado en el endeudamiento externo y la valorización financiera del capital: dólares que se pasan a pesos en una revivida bicicleta financiera para obtener enormes ganancias aprovechando las altas tasas de interés, que después se fugan a empresas off-shore, a guaridas financieras, como son las creadas en los denominados “paraísos fiscales”, donde amparados por la figura jurídica de sociedades que no ejercen actividad industrial ni empresarial, conforman instrumentos de lo que se conoce en el mundo contemporáneo como la versión salvaje del capitalismo financiero. El endeudamiento público vuelve a ser en Argentina una cuestión gravísima que condicionará todas las políticas económicas. Es el contraste de la proclamada “pobreza cero” con la dura realidad de la economía. Los documentos que trataremos conforman un aspecto de la *trama jurídica de sometimiento y son instrumentos para el saqueo* de nuestros recursos naturales.

Por los Decretos N° 29, del 11 de enero y el N° 231 del 5 de abril, ambos de 2017, se autoriza al Ministerio de Finanzas a emitir deuda y se lo faculta a incluir cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de tribunales extranjeros (radicados en las ciudades de Nueva York, Estados Unidos de América, y Londres, del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, indica el decreto N° 29, y los que tienen sede en la Confederación Suiza según el decreto N° 231) y la renuncia a oponer “la defensa de inmunidad soberana”, respecto a reclamos que se pudieran producir en la jurisdicción que se prorrogue, con relación a los acuerdos que se suscriban y a las emisiones de deuda pública que se realicen. El 25 de enero pasado el Ministerio de Finanzas dictó la Resolución N° 5, que efectiviza la renuncia de principios soberanos, y políticas que van a condicionar al país.

Históricamente Argentina aplicó el principio de inmunidad soberana *absoluta*: el Estado sólo podía ser juzgado en los tribunales propios de su organización jurisdiccional doméstica. Finalizada la Segunda Guerra Mundial desde los estados desarrollados se fue imponiendo gradualmente la doctrina de la inmunidad *relativa*, para así reemplazar el principio de la inmunidad *absoluta*, y asegurar su penetración económica en países de-

pendientes. Para ello distinguen entre actos “*iure imperii*” –considerados como actos soberanos por lo cual gozan de inmunidad– y actos “*iure gestionis*” –considerados como actos privados–, carentes de ese derecho soberano. Ese criterio lo aplican especialmente en relación a los “convenios de financiamiento” con los cuales instrumentan el endeudamiento con el que atan a los países en desarrollo. El desmantelamiento del patrimonio y de las capacidades estatales de decisión soberana se apoya en un entramado jurídico internacional orientado a recortar adicionalmente la capacidad de decisión soberana de los estados dominados, constituyendo un intervencionismo neocolonial. La prórroga de jurisdicción a foros judiciales extranjeros y a tribunales internacionales se acentúa en los tiempos de la globalización financiera como un requerimiento fundamental del capital especulativo. De esa forma privilegian los intereses del capital mundialmente concentrado en pocas personas, por sobre las necesidades básicas insatisfechas de los pueblos que cargan con el peso del endeudamiento.

Arturo E. Sampay sostuvo que mediante la prórroga de jurisdicción los países dominantes imponen una administración de justicia “*ad hoc*” a los países dominados, y de tal modo, ante las controversias de intereses en las que son parte la utilizan como *instrumentos* para apropiarse en gran escala de los recursos naturales de esos países, pues los conflictos que se suscitan “deben ser dilucidados ante los tribunales del exterior que ellos determinan; sin eufemismo hablando: ante sus jueces. Como es de observar, se trata de una fibra más de las que componen la coyunda con que atan a su yugo a los países dependientes”.

En tanto que en estos casos está en juego el orden público constitucional dado que no se trata de meros problemas de naturaleza comercial, sino que tienen naturaleza pública y comprometen facultades “*ius imperium*” del Estado, en base a principios sostenidos por Bernardo de Irigoyen, Carlos Calvo, Luis M. Drago, Carlos Saavedra Lamas, José Nicolás Matienzo, Arturo E. Sampay, entre otros notables juristas de nuestro país que dejaron hitos imborrables en la defensa de nuestro pueblo y que forjaron lo que se conoció como “Doctrina Argentina”, sostenemos que las operaciones de crédito público son actos “*iuri imperii*”, íntimamente vinculados al principio de soberanía y, por lo tanto, encuadrados en el concepto de la inmunidad de jurisdicción, la que por ser de orden público debe ser irrenunciable.

En las operaciones de crédito público sostener la soberanía jurisdiccional y la inmunidad de ejecución conforman principios rectores del ordenamiento jurídico nacional, pues afectan el orden público e interés institucional de la Nación Argentina que se encuentra amparado por los arts. 27, 31, 75 incs. 4, 8, 19, 22, 23 y 24, y 116 de la Constitución Nacional, el que fue receptado en casos rectores de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (en adelante CSJN), ya sea antes de la reforma constitucional de 1994 tales como “*Compte c/ Ibarra*” de 1936; “*Empresa de Navegación y Astillero Bussio*” de 1967; y en los fallos que emitió después de ser sancionado el texto constitucional

vigente, en los casos “*Brunicardi, Adriano c/ Estado Nacional*” -en el cual la CSJN entendió a la refinanciación de deuda como un empréstito público erigido en base al poder soberano estatal, es decir, como acto “*iure imperii*”; o en el caso “*Clarence Corporation*” del año 2014, al sostener que no pueden ser pasibles de ejecución las sentencias que afecten el orden público constitucional, por ser incompatibles con el bloque federal formado por dichos artículos de la Constitución Nacional. Lo contrario es desconocer el sistema jerárquico de prelación normativa. Por ello, cabe tener presente también, que el 3 de febrero de 2012, la Corte Internacional de Justicia en “*Alemania vs. Italia (Grecia interviniente)*”, sentó que las operaciones de crédito público son actos *iure imperii*.

Es necesario insistir que la prórroga de jurisdicción no conlleva implícitamente a una pérdida de las defensas y excepciones que pueda plantear el Estado al momento que le exijan el cumplimiento forzado de una sentencia o laudo condenatorio. Pues es en dicha instancia que ingresa a tallar la *inmunidad de ejecución*. Una sentencia que confronte con dicho principio ningún efecto puede causar. No deben ser consideradas título hábil para erigir el andamiaje del cobro compulsivo por medio de la ejecución forzada. Las normas de procedimientos del país prevén especialmente que deben concurrir una serie de elementos para la ejecución de sentencias extranjeras, como que no afecte los principios de orden público del derecho argentino, pues el mismo no debe ser materia transable. Tal doctrina fue sostenida por la CSJN en el mencionado pronunciamiento del “*caso Clarence*”, que precedido de un dictamen de la Procuradora General de la Nación, recoge la mejor doctrina y jurisprudencia en materia de resguardo del orden público constitucional de la Nación Argentina.¹

Los decretos 29 y 231 de 2017 posibilitan oponer la defensa de inmunidad soberana con relación a los bienes que se detallan en los incisos a) a j) de su art. 1º, y pareciera que con ello se ampara plenamente al patrimonio nacional. Sin embargo no es así. Los bienes que comprenden dichos incisos son los relativos a las reservas del BCRA; o bienes que pertenezcan al dominio público localizado en el territorio de la República Argentina, incluyendo los comprendidos por los Artículos 234 y 235 del Código Civil y Comercial de la Nación; bienes localizados dentro o fuera del territorio argentino que presten un servicio público esencial; o los utilizados por una misión diplomática, gubernamental o consular de la República Argentina; impuestos y/o regalías adeudadas a la Argentina; los bienes de carácter militar o bajo el control de autoridad militar o agencia de defensa de la República Argentina; los que forman parte de la herencia cultural de la Argentina; y los bienes protegidos por cualquier ley de inmunidad soberana que resulte aplicable. Los bienes individualizados por el artículo 234 del Código Civil y Comercial de la Nación son los que se encuentran fuera del comercio, y los del artículo 235 son los pertenecientes precisamente al dominio público, como ser entre otros el mar territorial, aguas interiores, bahías, puertos; ríos, estuarios, arroyos, lagos y lagunas navegables; islas que se formen en el mar territorial; el espacio aéreo supra yacente al territorio y aguas juris-

diccionales; calles, plazas caminos, canales; etc. Dichos bienes, estuvieron considerados en forma similar en anteriores normas relativas a convenios de financiamiento externo.

Sin embargo, es necesario resaltar que ambos decretos dejan al margen del principio de la inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución a los bienes del artículo 236 del Código Civil y Comercial de la Nación, que son los del dominio privado del *Estado nacional, provincial o municipal*. Dicho artículo establece expresamente que

pertenecen al Estado nacional, provincial o municipal, sin perjuicio de lo dispuesto en leyes especiales: (...) b) las minas de oro, plata, cobre, piedras preciosas, sustancias fósiles y toda otra de interés similar, según lo normado por el Código de Minería; (...) e) los bienes adquiridos por el Estado nacional, provincial o municipal por cualquier título”.

Es decir, quedan fuera de la protección de la inmunidad soberana por ejemplo, los recursos hidrocarburíferos, el litio y otros recursos minerales estratégicos de los cuales el país contiene importantes yacimientos; también las empresas del Estado.

Otra etapa determinante de la “trama” y que es indispensable conocer, es la Resolución N° 5 (25/01/2017) del Ministerio de Finanzas que con base en el decreto 29, dispone la emisión de nuevos instrumentos de deuda pública, cuyas condiciones detalla en el Anexo I, de la misma por hasta la suma de u\$s 7.000 millones (art. 1º); designa a *BBVA Securities Inc., Citi Group Global Markets Inc., Deutsche Bank Securities Inc., HSBC Securities (USA) Inc., J. P. Morgan Securities LLC y Santander Investment Securities Inc.*, como colocadores conjuntos de los instrumentos públicos; aprueba los modelos de la documentación inherente a la operación de financiamiento, “cuyos ejemplares en idioma inglés y su traducción al español forman parte integrante de la presente medida”, con el siguiente detalle: Anexo II “Memorándum Preliminar de la Oferta” (“*Preliminary Offering Memorandum*”), el cual será sustancialmente igual al “Memorándum Final de la Oferta” (“*Final Offering Memorandum*”); Anexo III, “Acuerdo de Compra” (“*Purchase Agreement*”); Anexo IV, “Acuerdo de Registración” (“*Registration Rights Agreement*”); designa a *The Bank of New York Mellon* como Agente Fiduciario y Agente de Pago y Agente de Listado en el Gran Ducado de Luxemburgo, y por los Anexos V y VI aprueba el esquema de Gastos y Honorarios por su intervención; y en el Anexo VII determina “topes” para “los gastos de registración, impresión, distribución de prospectos, traducción y otros gastos asociados habituales que resulten necesarios” (sic).

En estos Anexos encontramos no sólo precisiones sobre la mecánica de la operación; sino que en ellos también se destaca información económica y financiera seleccionada sobre la República, con una concepción acorde a las políticas de la ortodoxia

económica propuesta por los organismos financieros internacionales y conglomerados financieros, las que son seguidas desde las altas esferas del gobierno. Ciertamente, dichos “Memorandos”, “Prospectos” y “Acuerdos”, traen a la memoria la muy similar y no lejana trama elaborada desde el F.M.I. y otros organismos internacionales de crédito, actualmente impulsada desde el conglomerado financiero internacional en esta etapa de “capitalismo salvaje”. Por ejemplo, en el Anexo II (“Prospecto Preliminar) el gobierno nacional anuncia al conglomerado financiero internacional y asume compromisos sobre las políticas socioeconómicas; indica cifras de producción (primaria y secundaria); política monetaria; “régimen de sinceramiento fiscal” (es decir blanqueo); deuda del sector público, sistema monetario. Señala también que “a la fecha de este prospecto el gobierno de Macri ha eliminado gran parte de las restricciones cambiarias”; que ha de reducir subsidios a la energía, gas y transporte, y que “los precios promedio de la electricidad y el gas ya han aumentado y podrían aumentar más”. Que el Banco Central de la República Argentina “ha incrementado sus esfuerzos para reducir el desequilibrio monetario y aumentado las tasas de interés en pesos para compensar la presión inflacionaria”, y controlar el gasto público, entre otros muchos otros condicionantes que sería largo enumerar. También anuncia que “el proyecto de ley (Programa de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados) establece que los activos del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS), incluidas las acciones correspondientes puede ser vendidos para financiar el programa”. Además, advierte que el contrato de Fideicomiso que rige los bonos incluye entre otras cosas, compromisos que limitan la capacidad de la República en varios aspectos, tal el de constituir gravámenes sobre sus activos.

El Anexo I cuando se refiere a la *Ley y Jurisdicción aplicable*, dice que “se regirán por la ley del Estado de Nueva York, Estados Unidos de América, y de acuerdo a los términos y condiciones del Convenio de Fideicomiso (“*Trust Indenture*”), y con relación a la Jurisdicción precisa que sujeto a ciertas excepciones “la República Argentina se someterá irrevocablemente a la jurisdicción exclusiva de cualquier tribunal estadual del Estado de Nueva York o federal en el Distrito de Manhattan, Ciudad de Nueva York, Estados Unidos de América, y de los tribunales de la República Argentina (...) en cualquier juicio, acción o proceso legal contra la República Argentina o sus bienes, activos o ingresos que surja de o relacionado con los Bonos o el incumplimiento o supuesto incumplimiento de Argentina de cualquier obligación bajo los Bonos (un “*Proceso Legal Relacionado*”). La República Argentina renuncia irrevocable e incondicionalmente, en la máxima medida permitida por la ley, a cualquier defensa que pueda o pudiera interponer en cualquier Proceso Legal Relacionado iniciado ante un Tribunal Específico ya sea por jurisdicción, residencia o domicilio o porque dicho Proceso Legal Relacionado fue iniciado en un foro no conveniente”. A continuación reafirma en un extenso párrafo que, “en la medida en que la República Argentina o cualquiera de sus ingresos activos o bienes tengan derecho, en cualquier jurisdicción en que se encuentre cualquier Tribunal Específico, en el que cualquier Proceso Legal Relacionado pueda en cualquier

momento iniciarse contra ésta o cualquier de sus ingresos, activos, o bienes, o en cualquier jurisdicción en que se encuentre el Tribunal Específico en el que algún juicio, acción, o proceso legal pueda en cualquier momento iniciarse con el fin de ejecutar cualquier sentencia emitida en cualquier Proceso Legal Relacionado (una “*Sentencia Relacionada*”), contra cualquier inmunidad de juicio, de jurisdicción de dicho Tribunal Específico, de compensación, de embargo previo a sentencia, de embargo en ejecución de sentencia, de ejecución de una sentencia o de cualquier otro proceso o recurso legal o judicial, y en la medida en que dicha jurisdicción se haya atribuido dicha inmunidad, la República Argentina *renuncia irrevocablemente a dicha inmunidad*, en la máxima medida permitida por las leyes de dicha jurisdicción, incluso la *Foreign Sovereign Immunities Act*. de los Estados Unidos de América (la FSIA)” (sic). Se dan un baño de patriotismo y aclaran que dicha renuncia no se extenderá a los bienes señalados en los incs., a) y j) del art. 1º del Decreto 29/17, pero como vimos anteriormente, la inmunidad en cuestión no alcanza a los bienes que individualiza el artículo 236 del Código Unificado Civil y Comercial.

El Anexo II anuncia que el 9 de noviembre de 2016, el FMI concluyó la misión de consulta del Artículo IV con Argentina y basándose en lo que establece el Convenio Constitutivo del FMI, deja constancia que “mantendrá reuniones bilaterales con los países miembros, generalmente una vez al año”; y que “el personal del FMI realiza una visita al país, reúne información económica y financiera, y analiza las políticas y los sucesos económicos del país con los funcionarios”, para que el personal del FMI elabore un informe para el Directorio Ejecutivo. A continuación dicho Anexo dispone que “los fondos netos de los Bonos de la presente oferta se utilizarán para objetivos generales del gobierno, incluyendo la refinanciación”, y que “los Bonos serán obligaciones directas, generales, incondicionales y no subordinadas de la República respaldados por el pleno reconocimiento y crédito de la República”. Cuando trata de la Exigibilidad de Responsabilidad Civil, luego de señalar lo evidente que “la República es un Estado soberano”, reitera que “con el mayor alcance permitido por la legislación aplicable, la República se someterá irrevocablemente a la jurisdicción exclusiva de cualquier tribunal del Estado de Nueva York o cualquier tribunal federal de los Estados Unidos con asiento en el Distrito de Manhattan, Ciudad de Nueva York, y los tribunales de la República (...) La República renuncia de forma irrevocable e incondicional, con el mayor alcance permitido por la ley, a cualquier objeción que pudiera tener contra Procedimientos Relacionados iniciados en un Tribunal Especificado, ya sea por razón de competencia territorial, residencia o domicilio o en razón de que dichos Procedimientos Relacionados se hubieran iniciado en un foro inconveniente”, y reafirma que “la República renuncia en forma irrevocable a dicha inmunidad con el mayor alcance permitido por las leyes de dicha jurisdicción, con inclusión de la Ley de Inmunidad de Soberanía Extranjera de Estados Unidos de 1976 (*United States Foreign Sovereign Immunities Act of 1976*, (“FSIA”). También remarca que “en base a la legislación existente, los tribunales de la Argentina ejecutarán dicha sentencia de conformidad

con los términos y condiciones de los tratados celebrados entre la Argentina y el país en el que se dictó la sentencia”. También aclara que “este prospecto contiene manifestaciones con proyección de futuro”, que “se basan en los actuales planes, estimaciones y proyectos de la República”; y que “es posible que la recaudación impositiva y los resultados fiscales futuros de la República no sean suficientes para pagar el servicio de la deuda y, por lo tanto, la República deba recurrir, en parte a financiamiento adicional de mercados de capitales nacionales e internacionales a fin de cumplir con futuras obligaciones del servicio de la deuda”.

El Anexo III al tratar el tema de la Inmunidad, además de repetir términos de Anexos anteriores, como para que no quede duda alguna señala sin amedrentarse que “la renuncia a la inmunidad por la República incluida en la cláusula 15 del presente, cláusula 9.7 del Convenio de Fideicomiso y la cláusula 6 (j) del Convenio de Derechos de Registro, y la indemnización y las disposiciones de contribución incluidas en la cláusula 7 del presente no entran en conflicto con la ley o la política de orden público de la Argentina”. Cuando trata la Forma Legal, sostiene que “los documentos de la Operación guardan la debida forma legal de conformidad con la legislación de la República para la ejecución de los mismos”. Y al tratar los Requisitos legales expresa que “no es necesario para garantizar la legalidad, validez, exigibilidad o admisibilidad en prueba en la Argentina de los Documentos de la Operación, que los Documentos de la Operación o cualquier otro documento o instrumento en virtud del presente o de los mismos sea registrado, inscripto o presentado ante alguna autoridad judicial u otra autoridad en la Argentina o que sea protocolizado”. Este Anexo, asumiendo incumbencias que no le corresponde y vedadas por la Constitución al Poder Ejecutivo, al referirse a la Ejecución de Sentencias extranjeras promete que las mismas serían declaradas “exigible contra la República por cualquier tribunal de la Argentina, sin reconsideración o nuevo examen de los méritos del caso”, con sujeción a las condiciones que detalla y entre las cuales figura que “la sentencia no debe violar los principios de orden público de la ley argentina” (sic). Pero después en el tema “Indemnización y Contribución”, con el mayor grado de cipayismo que se puede alcanzar, dice que “las disposiciones de indemnización y contribución establecidas en la cláusula 7 del presente no violan la ley ni el orden público de la República Argentina”.

No se puede dejar de remarcar los *supuestos de incumplimiento* con relación a la República que determinan los Anexos para la aceleración del pago del capital de los Bonos más los intereses devengados: además de mencionar la falta de pago por 30 días; incumplimiento de obligaciones y de cualquier serie de Bonos o el Contrato de Fideicomiso; incorpora que la República no podrá efectuar una declaración de sobre moratoria; y también veda a la República impugnar la validez de cualquier serie de Bonos. Por si fuera poco agravante para el país lo precedente, el Anexo III, “Convenio de Compra”, en su punto 3, Declaraciones y Garantías, agrega otra grave claudicación al instituir

que la República estará sometida a las autodenominadas “calificadoras de riesgo”, que fueron utilizadas y son instrumento del gran capital financiero “globalizado”, pues allí en bb) Calificaciones, se “declara y garantiza a cada comprador” que “la República no ha recibido notificación alguna de parte de *Moody’s Investors Service, Inc.* (“Moody’s”) o de *Standard & Poor’s Ratings Service* (“Standard & Poor’s”), de que alguna de ellas tuviera la intención de disminuir la calificación otorgada a los títulos de deuda de la República a cualquier categoría de calificación igual o inferior a B3 o B, o que estuviera contemplado disminuir la calificación otorgada a los títulos de deuda de la República a cualquier categoría de calificación igual o inferior a B3 o B”. En el punto 5. Titulado “Condiciones de las obligaciones de los compradores iniciales”, establece que las mismas están sujetas al cumplimiento por la República de sus pactos y obligaciones, y a las condiciones adicionales por las que se le prohíbe la disminución en la calificación de riesgo. El punto c) Calificación, concluye: “La República realizará sus mejores esfuerzos para que los Títulos sean calificados por Moody’s y Standard and Poor’s a la brevedad posible, luego de la formalización y otorgamiento de este Convenio” (sic).

Otra actitud grave de sometimiento es cuando se refiere a Distorsiones del Mercado y reitera en el inc., t) que “las autoridades de la Argentina, las autoridades federales de los Estados Unidos o del Estado de Nueva York no deben haber declarado una moratoria bancaria. Y por si fuera poco lo precedente poco después en el punto 15, Disposiciones varias, e) *in fine*, dice que “la República conviene que el artículo 765 del Código Civil y Comercial de la Nación Argentina no será de aplicación al presente Convenio ni a los documentos de la Operación”. Por ello debemos recordar que esta disposición perdida en el Anexo margina al citado artículo que expresamente señala que “si por el acto por el que se ha constituido la obligación, se estipuló dar moneda que no sea de curso legal en la República, la obligación debe considerarse como de dar cantidades de cosas y el deudor puede liberarse dando el equivalente en moneda de curso legal”. Para el gobierno nacional en su claudicante actitud, la Argentina no tiene moneda propia, y siguiendo las políticas impuestas se somete a que sólo existen “dólares”.

Para argumentar la validez de los Bonos expresa el Prospecto que el Procurador General del Tesoro de la República Argentina y Cleary Gottlieb Steen & Hamilton LLP, asesores legales estadounidenses especiales de la República, emitirán una opinión para la República sobre la validez de los Bonos. Sherman & Sterling LLP, asesores legales estadounidenses de los Compradores iniciales enunciados en este prospecto, y Bruchou, Fernández Madero & Lombardi, asesores legales sobre argentina de los Compradores iniciales enunciados en este prospecto, emitirán una opinión para estos sobre la validez de los Bonos. Respecto de las cuestiones de legislación Argentina Cleary Gottlieb & Hamilton LLP se basarán en la opinión del Procurador General del Tesoro de la República Argentina; y Sherman & Sterling LLP se basarán en la opinión de Bruchou, Fernández Madero & Lombardi. El Anexo IV “Acuerdo sobre Derechos de Registro. Derecho Aplicable”, también reitera

conceptos incluidos en los anexos anteriores; y los Anexos V, VI y VII, se refieren –como señalamos antes– a temas de Honorarios y cargos, Información confidencial contenida en el Esquema de Honorarios, Cargos y Límites de Gastos, que no obstante generar otras leoninas obligaciones para el país, su análisis nos aleja del tema de fondo tratado en el presente.

Como vimos fue el 5 de abril de 2017, que se realizó el último acto hasta el momento de la senda que conduce hacia el descomunal endeudamiento externo que se está colocando al país. Ese día el Poder Ejecutivo Nacional emitió el decreto N° 231, donde se estableció que en el marco de la estrategia financiera integral y del programa financiero para el ejercicio 2017, “se continuarán realizando colocaciones en los mercados financieros internacionales, incluyendo en este caso los de la Confederación Suiza”, y para ello faculta al Ministerio de Finanzas por hasta un monto que no supere la suma de V. N. Ch F 3.000.000, y “a incluir cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales arbitrales y judiciales en sede de la Confederación Suiza, y que dispongan la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana”, respecto a los reclamos y con las excepciones de los bienes que detalla– El diseño es similar al del decreto N° 29 que hemos descripto pero con la diferencia que éste autorizó un endeudamiento por u\$s 20.000.000. Cabe señalar que hasta la fecha no se publicó la resolución que el Ministerio de Finanzas debe dictar referente al decreto 231.

A modo de conclusión podemos señalar que estamos ante uno de los mecanismos de despojo/saqueo, promovido e instrumentado desde los países centrales y sus corporaciones financieras, en pugna con el desarrollo autónomo de los países periféricos/dependientes. La deuda en moneda extranjera que se está contrayendo por el país, es insostenible, y embarga a generaciones futuras de argentinos. Es el presupuesto y vía principal utilizada para financiar la fuga de divisas. Un decreto, una ley, toda norma jurídica siempre se nutren de una concepción política y refleja intereses, aunque estos no se manifiesten expresamente. El pueblo argentino está siendo víctima de un verdadero saqueo de dimensiones incalculables. Las políticas neoliberales llevaron a la crisis del 2001/2, y ahora nos conducen otra situación de desastre similar.

Resulta imposible desconocer por ello que el endeudamiento ocurrido desde enero de 2016 a la actualidad socava los derechos humanos del pueblo argentino. Sostenemos que los derechos humanos proporcionarían un marco claro y universalmente reconocido en el que pueda basarse la formulación de una definición jurídica y de políticas nacionales a adoptarse por el país, en relación al problema.

Dar vigencia plena a los derechos humanos básicos es la cuestión principal del derecho contemporáneo. Los antecedentes normativos que surgen del nuevo derecho internacional de los Derechos Humanos, permiten sostener que la inmunidad de jurisdicción de un

Estado es la directriz general y cuenta con la fuerza de una norma de derecho consuetudinario imperativo -*ius cogens*- ajustado al sistema del Derecho Internacional Público.

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que según lo dispuesto por el art. 75 inc. 22 de la Constitución ha sido incorporado al ordenamiento jurídico argentino y “tiene jerarquía constitucional”, en su artículo 1° establece que los pueblos tienen el derecho a la libre determinación”, y que en virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural (1.1); y para el logro de sus fines, “todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales”, y que “en ningún caso podría privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia” (1.2). También el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos incorpora en su artículo 1° similares principios.

Los decretos 29 y 231 de 2017 y las normas dictadas en su aplicación afectan gravemente la soberanía nacional por las renunciaciones y condicionamientos que contienen; habilitan a los acreedores a litigar contra el país en jurisdicción y con legislación externa poniendo en peligro los recursos naturales. Por lo que vimos antes, es someterse a la justicia “ad hoc” de otros países indicados en los convenios de financiamiento, que es donde se dirimirá el conflicto si la Argentina, impugna la validez de la deuda, plantea una moratoria o ingresa en default. En Nueva York y Londres se rematarán en tal caso los recursos naturales por los compromisos financieros asumidos por el gobierno de Macri. Y ello coloca en una situación totalmente vulnerable al Estado respecto del control, protección y utilización de nuestros recursos y riquezas naturales.

Por tanto, es imprescindible tener presente que los bienes que enuncia el arts. 236 del Código Civil y Comercial, y que forman parte del patrimonio nacional, al quedar desamparados de protección en cuanto a la inmunidad soberana de jurisdicción y ejecución, serán pasibles del saqueo al quedar colocados en primera línea como garantía del pago del endeudamiento. Sin duda, ello afecta al patrimonio nacional y es claro que la Argentina por esta vía sufre una limitación sustancial en el ejercicio de su soberanía. La consecuencia será la violación de los derechos humanos básicos. Será indispensable entonces, abrir el debate sobre la gravedad del problema, y de tal forma, con la participación protagónica del pueblo lograr impulsar y adoptar políticas precisas para que ello no ocurra.

¹ Corte Suprema de Justicia de la Nación. CSJN C 462 XLVII RO Clarence Corporation c. Estado Nacional. Arts. 517/518, Exequátur s. varios”, 6.3.2014, en La Ley 2014-C, 342).

Cambios y continuidades en las políticas públicas de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016.

Changes and continuities in public policies on people's habitat in Buenos Aires City, 2011-2016

Vanesa Marazzi

Doctoranda en Ciencias Sociales.
Magister en Políticas Públicas,
investigadora del Centro de Estudios
de Ciudad de la Facultad de Ciencias
Sociales de la UBA.
vim.marazzi@gmail.com

Natalia Gualdoni

Trabajadora Social, investigadora
del Centro de Estudios de Ciudad
de la Facultad de Ciencias Sociales
de la UBA.
nataliagualdoni@gmail.com

Resumen

El presente artículo analiza las políticas públicas orientadas a la gestión del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires durante el periodo 2011-2017, identificando las principales modificaciones políticas, institucionales y presupuestarias de los organismos vinculados a la gestión de dicha materia. Componer el devenir de la política bajo análisis tiene por finalidad no solo dar cuenta de lo que ha acontecido en el período analizado, sino también construir una “línea de base” que opere como punto de partida para analizar las continuidades y interrupciones de la política orientada a vivienda, villas y asentamientos a partir de la gestión iniciada en diciembre de 2015.

Palabras clave: Ciudad de Buenos Aires - hábitat popular - villas - asentamientos - gestión urbana.

Abstract

The purpose of this article is to assess the Buenos Aires City government's public policies towards the management of popular habitat during 2011-2017, identifying the main political, institutional and budgetary changes therein. The paper's goal relates not just to account what

Cómo citar este artículo

Cholvis, Jorge Francisco (2017) “Doctrinas, normas y figuras jurídicas para el despojo del patrimonio nacional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N° 12: 205-2016.

Fecha de recepción:

13.2.17

Fecha de aceptación:

4.4.17

has happened in the period under scrutiny but also to build a “baseline” that operates as a starting point to the analysis of further developments, continuities and disruptions in policies focusing on housing, villas and settlements that began to be implemented in December 2015.

Key-words: *Buenos Aires City - popular habitat - shantytowns - settlements - urban management*

Introducción¹

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires (en adelante: CABA) es la jurisdicción político-territorial con mayor riqueza del país (en términos del PBI per cápita). Ello no obstante durante las últimas décadas no sólo ha aumentado en ella la población residente en villas, sino también se han incrementado las condiciones de vulnerabilidad habitacional de los sectores de menores ingresos. Dicha situación nos invita a reflexionar sobre cuál ha sido el rol asumido por el Estado –a partir de las definiciones (u omisiones) de políticas públicas–, para dar respuesta a las diferentes formas de habitar la ciudad por parte de los sectores populares durante el periodo 2011–2017. Por ello, con el uso del instrumental de análisis de las políticas públicas, nos proponemos identificar cuál ha sido el conjunto de políticas sectoriales (en este caso urbanas y sociales) que bajo cierta impronta de “gestión de lo social” ha tenido el gobierno de la CABA (en adelante GCBA) a cargo del partido PRO.²

Componer el devenir de la política bajo análisis tiene por finalidad no solo dar cuenta de lo que ha acontecido en el período analizado, sino también construir una “línea de base” que opere como punto de partida para analizar las continuidades y interrupciones de la política orientada a vivienda, villas y asentamientos a partir de la gestión iniciada en diciembre de 2015.

En tanto la definición de una política pública implica una redistribución de poder que se materializa en recursos económicos, humanos, dependencias estatales que se asignan para un determinado fin, este estudio, de carácter exploratorio, recorre dos dimensiones de análisis: a) los cambios institucionales (expresados en políticas públicas que evidencian una modalidad de intervención) y b) su expresión material en el presupuesto asignado.

Con tal finalidad, el texto que sigue se organiza de la siguiente manera. La primera sección está orientada a establecer un marco de referencia para el análisis de las inter-

venciones del Estado sobre el hábitat popular en la CABA, en función de lo cual se presentan las principales características y magnitudes del universo bajo análisis, para luego presentar las categorías conceptuales que guían el análisis. La segunda sección, se orienta a componer el entramado de actores que intervienen en la gestión del hábitat popular durante el periodo 2011–2017, tomando como referencia los periodos electorales para identificar los cambios y continuidades. En tanto en el tercer apartado, se desglosa el presupuesto destinado a la función vivienda e infraestructura social analizando las variaciones producidas y el grado de ejecución. Por último, en la cuarta sección, se presentan las conclusiones del trabajo.

1. La ciudad

1.1 La Ciudad en contexto

En décadas recientes ha habido un crecimiento de los procesos de urbanización, presentando un marcado incremento del desarrollo urbano informal. Tal como lo señala la extensa literatura sobre el fenómeno de la informalidad en América Latina, la misma estuvo muy vinculada al surgimiento de otro fenómeno, el de la pobreza urbana; el cual estuvo acompañado por el crecimiento de las distancias sociales y las formas de ocupación del territorio.

Desde la década de 1960 las ciudades latinoamericanas crecieron tanto por las urbanizaciones regulares, como por las cuasi-regulares (acompañadas de construcciones sin permiso), así como mediante asentamientos irregulares en tierras vacantes o residuales, por lo general con riesgo ambiental (Fernández Wagner 2009; Cravino 2008).³ Las ciudades crecieron, como también las diversas formas de producción social del hábitat⁴ “como consecuencia de la brecha entre las posibilidades de la producción capitalista y la demanda social de vivienda y hábitat de los sectores de menores ingresos” (Rodríguez et. al 2007:13).

La ciudad de Buenos Aires no fue la excepción. Pese a ser la jurisdicción con mayor riqueza del país en términos del PBI per cápita y contar con el segundo presupuesto jurisdiccional después de la provincia de Buenos Aires,⁵ durante las últimas décadas, no sólo ha aumentado la población residente en villas, sino también se han incrementado las condiciones de vulnerabilidad habitacional de los sectores de menores ingresos. A la vez, junto con el crecimiento del déficit habitacional, ha aumentado el desarrollo del mercado inmobiliario, así como la vivienda ociosa, evidenciando un claro conflicto de apropiación de la ciudad donde, “el espacio público y los barrios “abiertos” siguen vertebrando flujos y relaciones entre grupos sociales con desiguales capacidades de apropiación del espacio urbano” (Cosacov y Perelman 2011:295)

Según registra el censo de 2011, residen en la CABA 2.890,51 miles de habitantes sobre una superficie de 200 km². El 1.46% de su territorio (es decir, 2,6 kilómetros) está ocupado por villas y asentamientos, que en su mayoría se concentra en la zona sur de la Ciudad.⁶

Existen ciertas discrepancias con relación al tamaño de la población de villas y asentamientos. Los datos censales registran un incremento de 52,3% (en 2001 la población era de 107.422 habitantes y en 2010 habría ascendido a 163.587, o 6% de la población total de la CABA). Sin embargo, existe cierto consenso sobre el problema de subregistro del Censo 2010, motivo por el cual algunos organismos del GCBA (UGIS, SECHI, Defensa Civil, Ministerio de Desarrollo Urbano), y los propios representantes de juntas vecinales o cuerpos de delegados de villas manejan sus propias estimaciones y proyecciones sobre la población residente en villas y asentamientos.⁷ Es por ello que se reconoce que cerca de 275.000 personas viven en villas y asentamientos de la Ciudad.⁸

La problemática de la vivienda también es significativa en la CABA, debido tanto al elevado costo de las propiedades como de los alquileres.⁹ Según un informe elaborado por el Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, el 14% de las familias que alquilan sus viviendas presentan necesidades básicas insatisfechas (NBI), y de esta población, un 71%, debido a sus condiciones de pobreza estructural, debe recurrir al mercado informal de alquiler de piezas en inquilinatos y hoteles en villas, asentamientos, o barrios del centro y sur de la ciudad (Rodríguez et. al 2015). Por su parte el censo 2010 contabilizó el 20 % de viviendas vacías. En términos territoriales, más del 70% de los hogares en viviendas precarias se concentran en las Comunas 4, 1, 3, 7 y 8.

En consecuencia, el crecimiento poblacional que ha tenido la Ciudad se expresó en población que habita en condiciones precarias con déficit ambiental, sanitario y de infraestructura, lo cual evidencia que la magnitud del problema fue aumentando, con una alta incidencia negativa en la calidad de vida de dicha población.

1.2 Un marco para el análisis de las políticas públicas orientadas al hábitat popular

La génesis de una política pública implica el reconocimiento de un problema. Qué cuenta como problema y cómo se define depende de la manera en que los diseñadores de las políticas públicas buscan aproximarse a un tema o evento (Parsons W. 2008; Lowi 1972). Por tanto, las políticas públicas se manifiestan en un conjunto de tomas de posiciones que reflejan una cierta filosofía política y una concepción sobre el modo en el que deben resolverse determinadas cuestiones sociales (Oszlak 1991), en función de lo cual, una política pública determinada se corresponde con la forma en la que se define, dimensiona y caracteriza el problema.

Pensar la institucionalidad de las políticas públicas de la ciudad, nos introduce también en el campo de lo urbano por un lado y, en tanto se vincula a la pobreza, nos introduce al campo de lo social por otro.¹⁰ En tal sentido, el objeto de las políticas públicas en este caso, se coloca en la intersección entre las políticas sociales y urbanas, que podrían resumirse como políticas sociourbanas, pero que por el foco del artículo denominaremos de hábitat popular.

Las políticas públicas orientadas a trabajar sobre el hábitat popular abordan un fenómeno complejo con múltiples expresiones (pobreza y exclusión, recualificación, segmentación, fragmentación, o nueva forma urbana, entre algunos de los múltiples fenómenos abordados desde enfoques de diversas disciplinas), desdibujándose la falsa dicotomía entre lo urbano y lo social, como dos esferas separadas,¹¹ en tanto el espacio urbano es un producto humano que “media” en la producción y reproducción de las relaciones sociales (Gregory & Urry, 1985).

Sobre dichos fenómenos es que se producen las intervenciones públicas en materia de hábitat popular (tanto para mitigar o profundizarlos), las cuales no suceden en el vacío sino en un territorio geográfico y jurisdiccionalmente delimitado, denominado ciudad. Esta última, no será entendida como entidad abstracta o racional, sino visualizable en su conformación a partir de procesos políticos, históricos, sociales, culturales y de apropiaciones conflictivas desplegadas en la esfera pública por sujetos y grupos diversos con objetivos (y recursos) diferentes (Harvey 2003; Lacarrieu et. al 2009).

Por lo tanto, los fenómenos que en ella se expresan, son el resultado de la interacción de actores pugnando por el uso del territorio donde se expresan las desigualdades sociales (dado que no todos los actores cuentan con igual capacidad), siendo el Estado aquel que puede intervenir positiva o negativamente en los procesos de segmentación territorial que por su naturaleza produce el mercado (Clemente 2010). Razón por la cual, cómo es construida, gobernada, planificada y gestionada, puede ser un elemento para la garantía de los derechos humanos o un ejemplo de la vulneración de los mismos (Correa Montoya 2010).

De esta manera, la Ciudad (y los fenómenos que en ella acontecen) va teniendo ciertas permanencias y transformaciones a partir de la gestión de la misma, definida como “conjunto de procesos dirigidos a articular (utilizar, coordinar, organizar, asignar) recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales) para generar las condiciones que permitan producir, hacer funcionar y mantener la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población los satisfactores para sus necesidades” (Pírez 1994: 4).

Dichos procesos de gestión serán analizados bajo dos supuestos de base con relación al Estado. El primero se deriva de reconocer que el Estado, en tanto condensación material, dispone de una autonomía relativa (Poulantzas 1980),¹² lo que permite explicar decisiones o políticas que de otra forma perderían toda racionalidad (Meny y Thoenig 1992). Por ello, más que resolver problemas sociales, el Estado tiene la función de mantener la hegemonía de ciertas clases y fuerzas sociales por medio de un aparato institucional diseñado para conducir los conflictos sociales dentro de cauces manejables (Brand 2016). El segundo, que los procesos de gestión suceden a partir de un Estado (entendido como conjunto de relaciones sociales), que establece un orden social con una distribución de poder asimétrica y nunca socialmente imparcial, en un territorio determinado (O' Donnell 1984).¹³

Por lo tanto, se analizará el entramado institucional¹⁴ (y las políticas públicas que de allí se derivan) a partir de pensar al Estado «en acción»: los actores públicos y privados implicados en el sector de intervención; los recursos que estos actores utilizan y las instituciones que reglamentan sus acciones (Subirats 1989).

En función de lo mencionado, analizaremos a las políticas públicas considerando que la forma de gestionarlas y los recursos públicos asignados guardan una estrecha vinculación con los objetivos a los que apunta dicha gestión. En tan sentido, una política (como respuesta del Estado a una cuestión socialmente problematizada), significa “que existe el compromiso de crear agencias o unidades gubernamentales que pueden contribuir a resolver la cuestión o, en caso de que ya existan, de asignarles los recursos necesarios para que puedan cumplir sus respectivas misiones” (Oszlak 2006).¹⁵ Sin embargo, como veremos más adelante, la creación de organismos y la asignación de recursos, son una condición suficiente pero no necesaria, en tanto pueden convertirse en mera formalidad diseñada, que en la práctica se ejecute con otros fines.

En la sección que sigue haremos una secuencia histórica en la cual identificaremos el entramado institucional a partir del cual se configuraron políticas orientadas al hábitat popular, durante el periodo 2007-2011 como antesala para analizar luego el periodo 2011-2017, que es el foco de este trabajo.

2. Rupturas y continuidades de las políticas públicas orientadas al hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires

2.1 Los antecedentes necesarios: el periodo 2007-2011

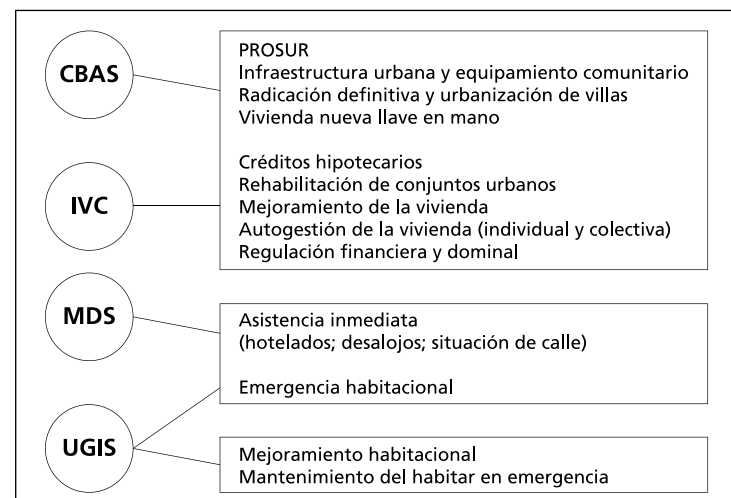
Hasta el año 2007 había dos organismos que intervenían sobre el hábitat popular: el Instituto de la Vivienda de la Ciudad (en adelante, IVC) y el Ministerio de Desarrollo Social (en adelante, MDS). Este último tenía por función brindar respuesta frente a situaciones que requerían de atención inmediata a partir de una serie de programas de

asistencia a familias en situación de emergencia habitacional y/o de calle, mediante la entrega de subsidios para el alojamiento transitorio o el pernocte en paradores propios del GCABA. En tanto que el IVC era en aquel entonces el principal organismo encargado de llevar adelante las políticas habitacionales en el ámbito de la Ciudad, tanto respecto a las villas, barrios carenciados, núcleos habitacionales transitorios (en adelante NHTs), como en complejos habitacionales, conventillos del barrio de la Boca y otras soluciones para sectores medios (Fernandez Castro et. al 2013).

Creado en diciembre de 2003 por la Ley 1251 – en reemplazo de la antigua Comisión Municipal de la Vivienda (CMV) –, el IVC es la autoridad de aplicación de las políticas habitacionales, disponiendo para ello de autarquía financiera y administrativa. A su vez, en tanto sucesor jurídico, fue el encargado de la planificación y ejecución de las políticas habitacionales, que hasta el año 2007 tenía la responsabilidad de administrar y gestionar la política de radicación y urbanización de villas (Ley 148);¹⁷ las obras de infraestructura urbana y equipamiento comunitario; los programas de créditos hipotecarios para la compra de viviendas; la refacción y/o mantenimiento de los inmuebles; la autogestión de la vivienda en sus versiones colectiva e individual (Ley 341);¹⁸ el programa de mantenimiento y rehabilitación de los conjuntos y barrios construidos por la CMV; la regularización financiera y dominial; y el abordaje de las problemáticas urbanas y sociales como la de la autopista Ex Au3.¹⁹

Esta centralización de injerencias y jerarquización del IVC, se modificó en el año 2008, con el cambio de autoridades porteñas,²⁰ momento en que el organismo había recibido fuertes críticas por el bajo nivel de construcción de viviendas sociales y la excesiva sub ejecución presupuestaria.²¹ En ese contexto, el Poder Ejecutivo local propuso una reforma institucional a través de un Convenio Marco de Cooperación y Asistencia entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Instituto de la Vivienda de la Ciudad de Buenos Aires y la Corporación Buenos Aires Sur, con el objeto de “reactivar” la política habitacional: el IVC, la Corporación Buenos Aires S.E. (en adelante CBASE), a través del Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR HABITAT) y la Unidad de Gestión e Intervención Social (en adelante, UGIS), cuyas funciones se pueden observar en la Figura 1.

Figura 1. Esquema de funciones según organismos. Periodo 2008-2011



A partir de dicho convenio se modificaron algunas de sus funciones y el IVC encomendó determinadas tareas, relativas a las políticas de vivienda, a la UGIS y a la CBAS SE. Por lo tanto, se diseñó una nueva modalidad de gestión por mandas que estableció la competencia de estos organismos por zonas. El IVC se ocuparía de las villas y asentamientos ubicados en el polígono norte de la Ciudad –a través del Programa de Radicación, Integración y Transformación de Villas y Núcleos Habitacionales Transitorios (en adelante, NHTs)– y la CBAS (a través del Prosur) se centraría en las tareas de urbanización de aquellas villas ubicadas en la zona sur (donde se localizan el 80% de las mismas). Mientras, la UGIS realizaría tareas de mejoramiento del hábitat e infraestructura en situaciones de emergencia de las villas.

Si bien no hubo modificaciones de las competencias por regulaciones legales, en los hechos el IVC no intervino en las villas de la Ciudad, y quedó reducido a unos pocos programas orientados al mantenimiento y regularización financiera y dominal de complejos habitacionales y NHTs construidos por la CMV.

Tal como fue mencionado previamente, la UGIS (Unidad de Gestión e Intervención Social) es otro de los organismos que tiene asignadas funciones para intervenir en el hábitat popular. Creada en diciembre de 2007 (a través del Decreto N° 2075/07) bajo la órbita del Ministerio Desarrollo Económico, tiene como objetivo principal: ejecutar, en el marco de políticas globales, la planificación y urbanización de villas, asentamientos y núcleos habitacionales transitorios. También, debe formular, implementar y ejecutar programas y planes habitacionales que se definan en orden a las villas, núcleos habita-

cionales transitorios y barrios carenciados, así como la atención de las emergencias y la asistencia comunitaria.

Entre sus operatorias se encuentran las obras de mejoramiento y mantenimiento del hábitat, mejoramiento de la red cloacal y reconstrucción de viviendas siniestradas en villas y asentamientos del polígono sur de la Ciudad. Para ello, presta servicios de mantenimiento en torno al saneamiento y el tendido eléctrico de las villas y asentamientos. La parte de saneamiento se realiza a través de la coordinación de cooperativas de trabajo que llevan adelante tareas de barrido y limpieza de calles y pasillos. El mantenimiento del tendido eléctrico se encuentra en manos de empresas contratadas por la propia UGIS que a su vez subcontratan cooperativas de trabajo conformadas entre pobladores de las villas. También se encuentran entre sus prestaciones habituales la reconstrucción de viviendas siniestradas, el mantenimiento de los pozos negros y de los sistemas pluvio-cloacales y el suministro de agua potable (frente a la rotura de caños o problemas de presión).

Otro organismo que compone el mapa de actores que intervienen en la temática es la Corporación Buenos Aires Sur (CBAS), sociedad del Estado creada en agosto 2000 con el objeto de promover el desarrollo social y económico de la zona sur de la Ciudad de Buenos Aires. Como define su ley de creación (Ley 470/2000), “a los fines de desarrollar actividades de carácter industrial, comercial, explotar servicios públicos con el objeto de favorecer el desarrollo humano, económico y urbano integral” del Área de Desarrollo Sur.

Aunque su marco normativo no especifica funciones en torno a la cuestión habitacional, ni de urbanización e integración de villas, a mediados de 2008 se creó bajo su dependencia el Programa de Regularización y Ordenamiento del Suelo Urbano (PROSUR Hábitat). Este programa describe como sus objetivos a) mejorar la calidad de vida (en aquello que hace a la seguridad, sanidad, infraestructura y medio ambiente) de los habitantes de los asentamientos y villas; b) promover la regularización de la tenencia de la tierra, la integración de los asentamientos informales a la trama de la ciudad; y c) propiciar la integración social de los residentes, encauzando los asentamientos en los marcos de la ciudad formal.

Lo expuesto hasta aquí evidencia una forma de intervención basada en la diversificación de organismos con competencias y funciones (con diferencias poco claras en algunos casos) que fue puesta en cuestión tanto por las organizaciones del movimiento de hábitat popular a través de sus reclamos, como especialistas del tema, quienes alertaban sobre la superposición de competencias, desarticulación y fragmentación de la política de urbanización de la CABA, y la sub ejecución, cada vez más importante de los presupuestos asignados.²²

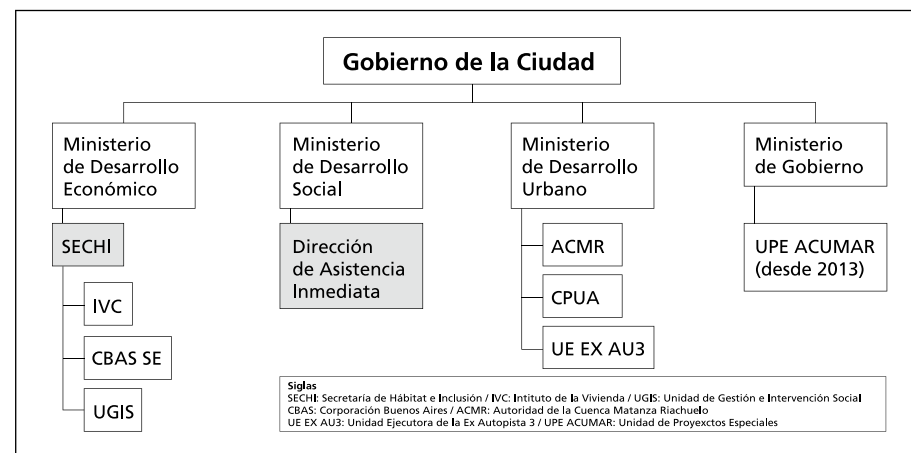
Como parte del mismo proceso, también nos parece oportuno poner de relieve dos cuestiones. Por un lado, el traspaso de la Unidad Ejecutora de la Traza Ex AU3 a la competencia del Ministerio de Desarrollo Urbano, refleja su abordaje no como una política habitacional (en su mayoría orientadas a la ciudad informal) sino bajo la dependencia de un ministerio que administra la ciudad formal (y en el caso de la Ex AU 3, fue un proceso que estuvo vinculado al desarrollo inmobiliario).²³ Por otro, el vaciamiento presupuestario que sufrieron programas como el PRIT (Programa de Radicación, Integración y Transformación de villas) tal como se señala en el apartado de análisis presupuestario de este trabajo y otros estudios realizados.²⁴

Lo esbozado hasta aquí deja entrever una forma de intervenir sobre el hábitat popular que en el periodo 2011-2015 se hará más sólida (aunque no más consistente) a partir de una distribución de poder, como veremos en el apartado que sigue a continuación.

2.2 La consolidación de una forma de gestionar lo social: El periodo 2011-2015

En el año 2011, el entramado de actores que intervienen sobre el hábitat popular vuelve a ampliarse, con la creación de la Secretaría de Hábitat e Inclusión (en adelante SECHI) en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Económico (por medio del Decreto N° 660/2011). Este Secretaría nació con el objeto de coordinar las políticas de hábitat y vivienda quedando bajo su órbita el IVC, la UGIS, y la CBAS, organismos con diferente historia, funciones e independencia jerárquica. Por lo que la coordinación por parte de la SECHI ha sido un objetivo difícil de cumplir (Rodríguez et. al 2015).

Figura 2. Organismos que intervienen sobre el hábitat popular (periodo 2011-2015)



Se observa en la Figura 2 la existencia de cuatro ministerios involucrados en llevar adelante políticas orientadas a vivienda y barrios informales: el Ministerio de Desarrollo Económico, el Ministerio de Desarrollo Social, el Ministerio de Desarrollo Urbano y el Ministerio de Gobierno. De estos ministerios dependen las siguientes unidades ejecutoras: la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (Sechi); el Instituto de Vivienda de la Ciudad (IVC); la Unidad de Gestión e Intervención Social (UGIS); la Corporación Buenos Aires Sur S.E.; la Unidad Ejecutora de la ex AU3, y la Dirección General de Atención Inmediata.

La SECHI era el organismo que adquirió durante dicho periodo mayor protagonismo en la escena de las intervenciones sobre el hábitat popular, (el cual tendrá su correlato en términos presupuestarios, tal como se verá en el apartado 3), desplazando de esa manera algunas actividades de la CBAS y el PROSUR Hábitat que quedaron restringidas a la implementación de políticas de adecuación catastral y regularización dominial en villas y asentamientos.

En las publicaciones y comunicaciones oficiales, esta Secretaría daba cuenta de un nuevo enfoque sobre el hábitat popular basado en la noción de inclusión urbana y social como superadora de la urbanización. Bajo ese paradigma, estableció objetivos orientados a fomentar la integralidad urbana y social con la finalidad de romper con la caracterización de la ciudad fragmentada según los propios documentos oficiales (SECHI, 2015). En esa línea, definió la gestión social del hábitat a través de tres ejes o estrategias de acción: a) la presencia territorial; b) inclusión desde la perspectiva del hábitat y c) el urbanismo social.

A partir de la zonificación de la ciudad en siete Unidades Territoriales de Inclusión Urbana (UTIU), que agrupan villas, complejos habitacionales, NHTs, asentamientos y también trazas de la ciudad formal, fue instalando oficinas en los territorios,²⁵ evidenciando una estrategia de proximidad basada en diferentes líneas de intervención: obras de construcción y/o puesta en valor de espacios públicos y comunitarios en villas y asentamientos; obras de infraestructura en saneamiento y conectividad (en menor medida); y una serie de proyectos de promoción de la participación social y comunitaria mediante talleres de capacitación y recreación para todos diferentes grupos etarios. Una de las principales críticas que se han realizado sobre dichas intervenciones es que no operan sobre la modificación de aspectos estructurales que tengan una fuerte incidencia en la calidad de vida de las personas.²⁶

En función de lo expuesto, se refuerza una marcada desarticulación y fragmentación (tanto institucional como territorial) de la política orientada a trabajar la problemática del hábitat popular, con un esquema costo-beneficio dudoso en términos sociales, en tanto y en cuanto generó en muchos casos “falta de intervención, demoras importantes en los procesos de obra y sobre todo, la incertidumbre de la población ante la falta de

respuesta” (Fernandez Castro et. al 2013); pero que pareció tener un mejor resultado en términos políticos (tal como lo reflejan los resultados de las elecciones del año 2015).

A la vez, si bien las políticas orientadas al hábitat popular difieren en cuanto a los objetivos y su operatorias,²⁷ en el periodo analizado han primado aquellas orientadas a atender el hábitat popular desde la emergencia habitacional, lo cual se evidencia en el rol protagónico que adquirió la SECHI y la UGIS (lo cual tiene su correlato con el crecimiento de las partidas presupuestarias adjudicadas a ambos organismos, como se verá en la sección 3).

Por último, la modalidad de intervención basada en el trabajo de proximidad estuvo acompañada por un diseño institucional signado por una distribución de poder poco consistente. La SECHI fue el organismo encargado de coordinar la política de hábitat popular, tarea que debía ejercer sobre un organismo como el IVC que no solo tenía mayor presupuesto asignado (aunque en la práctica primó la sub-ejecución), sino también disponía de autarquía, cuyo sentido etimológico, es atribución de gobernarse; precisamente, administrarse con independencia (Gusman 2008).

2.3 La nueva gestión 2015-2019: ¿Un cambio de foco en las políticas?

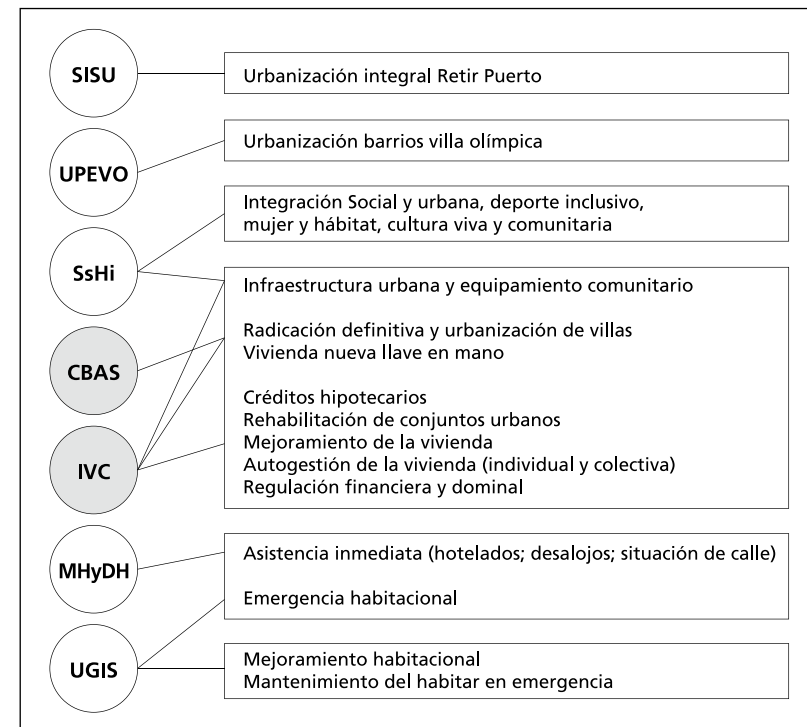
Esta sección está orientada a dar cuenta de los principales cambios transcurridos en los organismos involucrados en materia de vivienda y hábitat a partir de la nueva gestión iniciada en diciembre de 2015.

La actual gestión del Jefe de Gobierno Horacio Rodríguez Larreta (2015-2019) afectó nuevamente la dependencia de los organismos que abordan la emergencia habitacional a través de la Ley N° 5460 de Ministerios y su decreto reglamentario N° 363/2015. Generando una nueva disposición institucional, que abre paso a una nueva distribución de poder, a partir de la modificación de los dos Ministerios con principal ingerencia en el hábitat popular durante el periodo 2011-2015. Ellos son el Ministerio de Desarrollo Económico y el de Desarrollo Social. Ambos ministerios fueron disueltos y los organismos que se encontraban bajo su dependencia se reorganizaron en nuevos ministerios:

1. El IVC (que dependía del Ministerio de Desarrollo Económico) pasó al Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte;
2. La SECHI, ahora con rango de subsecretaría, pasó del Ministerio de Desarrollo Económico al Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano;
3. La Corporación Buenos Aires Sur S.E. (antes bajo el Ministerio de Desarrollo Económico) pasó al Ministerio Modernización, Innovación y Tecnología.

Dicha distribución de poder, se corresponde con una distribución de funciones entre los organismos (véase **Figura 3**).

Figura 3. Organismos según funciones a partir de diciembre de 2015



Referencias:
 SsHI: Subsecretaría de Hábitat e Inclusión.
 SISU: Secretaría de Integración Social y Urbana.
 CBAS Corporación Buenos Aires Sur S.A.
 IVC: Instituto de Vivienda de la Ciudad.
 MDS: Ministerio de Hábitat y Desarrollo Humano.
 UGIS: Unidad de Gestión e Intervención Social.
 UPEVO: Unidad Proyectos Especiales Villa Olímpica.
 Fuente: Elaboración propia en base a documentos oficiales.

Si bien cualquier análisis sería apresurado, dado que los cambios son muy recientes, puede adelantarse que el desafío de la coordinación ha aumentado en tanto y en cuanto las competencias y responsabilidades para intervenir sobre el hábitat popular continúan diversificadas entre varios organismos (IVC, SsHI, MDS y la Dirección de Atención inmediata) que dependen de tres ministerios diferentes.

A la vez, pareciera ser que el IVC es el organismo rejerarquizado, dado que toma mayor protagonismo en las funciones de urbanización de villas y desarrollo de infraestructura urbana y comunitaria, que se infiere compartirá con la SsHI (ex SECHI) y la CBAS (que mantienen esas funciones entre sus competencias).²⁷

Dada la cercanía que el presente artículo tiene con el inicio de la nueva gestión, queda abierta la interrogante del impacto que tendrán estos cambios en la política de hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires.

En la sección que sigue se presentan los principales cambios que ha tenido el presupuesto destinado al hábitat social, analizando su variación y las principales modificaciones en la composición del mismo durante el periodo 2011-2017.

3. Análisis del Presupuesto: las estrategias directas e indirectas de asignar, desfinanciar y subejecutar

Partimos de reconocer que la forma en que el Estado diseña, ejecuta y asigna recursos a través de determinadas políticas públicas debería corresponderse con la magnitud de los problemas a los que las mismas buscan brindar solución. Dicha correspondencia no solo depende de cuánto (en términos de recursos) o de cómo (tipo de respuesta creada), sino también de cuál es la definición del problema de la que se parte y qué porción del problema se pretende revertir. Es dicha combinación la que incide, en gran medida, en el alcance de las políticas públicas.

Luego de haber analizado los cambios más significativos que han acontecido en las instituciones y políticas públicas orientadas al hábitat popular, en este apartado analizaremos la composición del presupuesto a partir de las prioridades que establece.

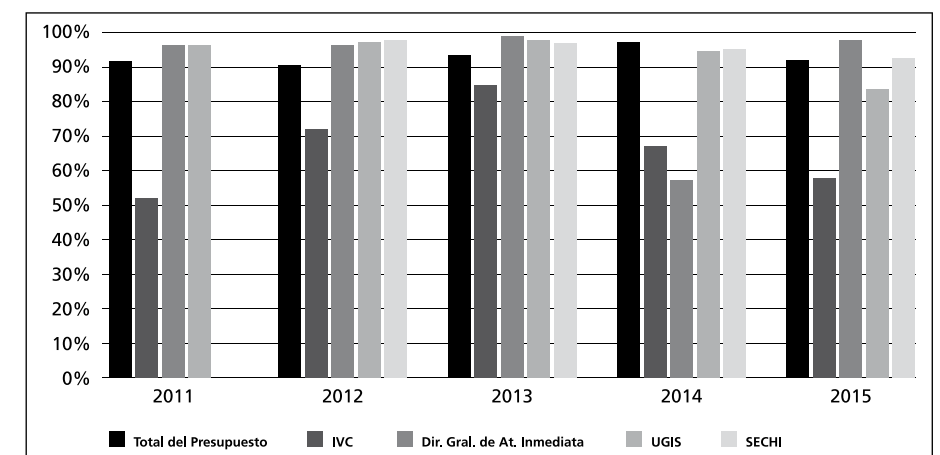
El presupuesto es una herramienta pertinente para observar los fondos asignados a determinada área, pero insuficiente para dar cuenta del peso real que determinados problemas adquieren en la agenda de un gobierno, en cuanto la asignación formal puede ser manipulada con facilidad a partir de la reasignación de fondos hacia una finalidad completamente diferente a la que fue originalmente destinada. Es por ello que para ver de manera acabada el alcance de una política pública también debe analizarse el conjunto de actores estatales (sus competencias y líneas de intervención) que participan de la atención a un problema y los resultados obtenidos luego de la implementación de la misma.

Al momento de analizar el presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires es importante tener presente que: a) se trata de uno de los más altos per cápita de nuestro país; b) cuenta con capacidad de recaudación propia, y por tanto, no depende para su funcionamiento de las transferencias que se realizan desde el presupuesto nacional para la ejecución de determinados programas federales (ACIJ 2015).

A continuación realizaremos un análisis de la política orientada a vivienda y barrios informales a través de los recursos asignados a dar respuesta a dicha materia durante el período 2011-2017.²⁸

El IVC es el organismo que dispuso de más recursos en el período bajo análisis. Pese a ser el principal organismo executor y aunque su ejecución ha aumentado en valores nominales durante todos los años, el IVC presentó un bajo nivel de ejecución: un promedio de 67% por año entre 2011-2015. En cambio el nivel de ejecución promedio anual de todo el presupuesto total ha sido del 93% (**Gráfico 1**).

Gráfico 1. Nivel de Ejecución (en % del crédito vigente). Periodo 2011-2015



Fuente: Elaboración propia en base a datos de informes ASAP y datos oficiales del GCBA.

La ejecución creció 114% entre 2011 y 2015 (de \$360,7 millones a \$770,4 millones); el gasto total de la CABA creció aproximadamente el doble (+223%) en el mismo período. De esta manera el gasto del IVC ha sido el que menos se incrementó de todos las unidades executoras de la política de vivienda y de barrios informales (**Cuadro 1**). En términos reales el gasto del IVC se contrajo alrededor de 60% entre 2011-2015, ya que la inflación acumulada del período ascendió a 175%.²⁹ En este sentido, se podría afirmar que el GCBA no ha priorizado la política habitacional a cargo del IVC, siendo la unidad executora con menor crecimiento del gasto y de nivel de ejecución en el período 2011-2015.

Cuadro 1. Evolución del presupuesto de los principales organismos con responsabilidad en hábitat popular. Periodo 2011-2017.

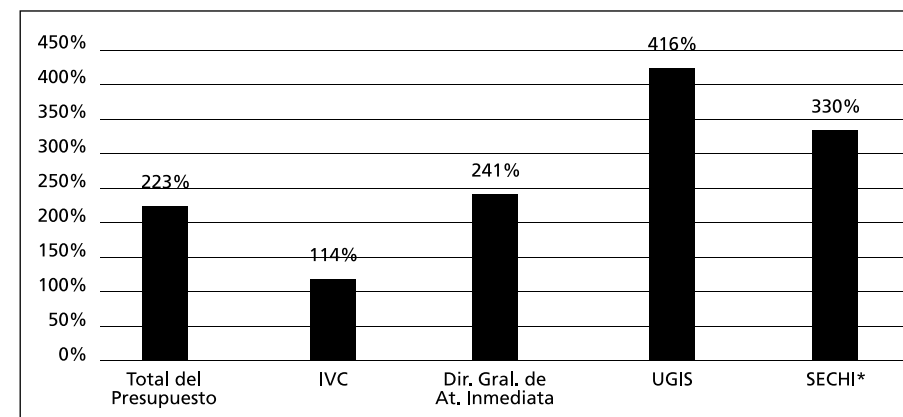
| Organismos | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|--------------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------|
| | Crédito vigente | Crédito vigente | Crédito vigente | Crédito vigente | Crédito vigente | Crédito vigente | Crédito proyectado |
| Dirección de Atención Inmediata | 142,5 | 192,3 | 242,8 | 565,1 | 481 | 524,6 | 708,1 |
| Subsecretaría de Hábitat e Inclusión | * | 58,8 | 107,3 | 206,4 | 266,5 | 162,2 | 201,8 |
| UGIS | 76,2 | 167,9 | 205,7 | 296,7 | 453,3 | 390,7 | 621 |
| IVC | 686,7** | 769,70 | 798,20 | 1.021,10 | 1.322,10 | 1.547,00 | 7.069 |

(* Creada en 2011 y conformada en 2012. (**) Includido en Ministerio de Gobierno.
Fuente: Elaboración propia en base a datos publicados por el GCBA e informes de ASAP.
Nota: El crédito vigente para el año 2016, corresponde al primer trimestre.

La evolución de la ejecución presupuestaria (en términos nominales y en cuanto a su nivel) de la Dirección General de Sistema de Atención Inmediata que funciona en el ámbito del MDS en 2011-2015 ha sido similar a la del presupuesto total, con un incremento del 241% y un nivel de ejecución promedio anual de 90%. Los programas de esta Dirección atienden la emergencia habitacional. El programa Asistencia Habitacional ha sido el que más se incrementó entre (+332%). Luego se ubicaron Asistencia Integral a los Sin Techo, Asistencia Familias Alta Vulnerabilidad Social y Asistencia Inmediata ante Emergencia Social (243%, 271% y 50%, respectivamente).

Las unidades ejecutoras que presentaron entre 2011 y 2015 una mayor variación del gasto han sido la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (SECHI)³⁰ y la Unidad de Gestión Intervención Social (UGIS) que integran el MDE, por cuanto su ejecución creció un 330% y 416% en el período bajo análisis (217 y 303 puntos porcentuales más que el gasto del IVC). La SECHI y la UGIS han sido también las que observaron un mayor nivel de ejecución: 94% y 96% promedio anual. En la SECHI las Actividades Comunes fueron las que más crecieron entre 2012-2015 (+1095%) (**Gráfico 2**).

Gráfico 2. Variación del Gasto 2011-2015 (en %)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de informes ASAP y datos oficiales publicados por el GCBA.

Asimismo, la problemática de vivienda y barrios informales no ha sido una política prioritaria si se compara con el gasto en la inversión en publicidad oficial que ha aumentado exponencialmente durante el periodo 2012-2015, o la instalación de bares en parques públicos (3.000.000), partida que es mayor a la totalidad de las obras presupuestadas para la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social (2.500.000), tal como queda reflejado en un informe elaborado por ACIJ (ACIJ 2015).

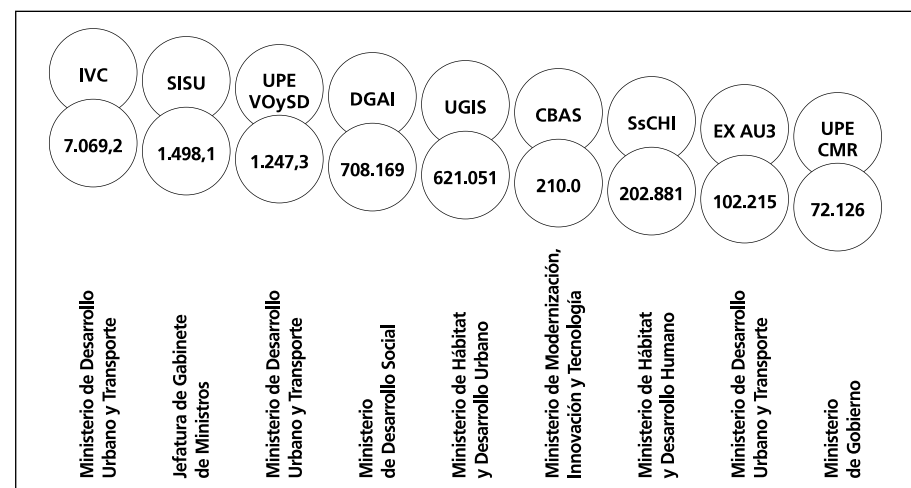
En definitiva, de los datos se desprenden dos aspectos relevantes de la modalidad de intervención sobre el hábitat popular. El primero refiere a que el porcentaje del presupuesto total destinado a los organismos y programas que atienden la problemática de villas fue en descenso a lo largo de los años en relación al crecimiento total del presupuesto del Gobierno de la Ciudad, lo cual evidencia el carácter regresivo de las políticas definidas (ODH 2014). El segundo refiere a la sub-ejecución de un organismo clave como es el IVC (orientado a dar soluciones habitacionales definitivas), y el aumento de acciones orientadas a resolver situaciones de emergencias antes que llevar adelante proyectos de urbanización. Finalmente, en lo relativo al último período y tal como se mencionó previamente, con la nueva gestión iniciada en diciembre de 2015, se producen modificaciones en el organigrama de actores con responsabilidad en la intervención del hábitat popular, que se reflejan en el presupuesto aprobado en 2016, pero sobre todo a partir del año 2017.³¹

Se señaló más arriba que el IVC cobra mayor protagonismo al registrar un incremento del 434% entre 2015 y 2017. En cambio la SECHI deja de tener rango de Secretaría y su presupuesto disminuye 24%. Por el lado de la UGIS, se observa que la misma

aumenta la cantidad de recursos asignados un 37% y la DGAI un 47% para el mismo periodo que implementan políticas de hábitat popular, según presupuesto asignado para el año 2017.

Por último, se destaca que, del total aprobado en políticas de hábitat social, el 60% (7.069 millones de pesos) corresponde al IVC. En segundo lugar, le sigue la Secretaría de Integración Social y Urbana (Villa 31) con el 13% (1.498 millones de pesos); en tercer lugar, la UPE de la Villa Olímpica y Sedes deportivas con el 11% (1.247 millones de pesos); en cuarto lugar, la DGAI con un 6% (708 millones de pesos) y, en quinto lugar, la UGIS con el 5% (621 millones de pesos), tal como queda reflejado en la **Figura 4**. Los demás organismos se encuentran detrás con menos del 5% del total del presupuesto destinado al hábitat social. De todos estos últimos, se destaca la SsHI, organismo que cuenta con el 2% del total del presupuesto destinado a hábitat popular.

Figura 4. Organismos que implementan políticas de hábitat popular, según presupuesto asignado para el año 2017.



Referencias (valores en miles de pesos):

IVC: Instituto de la Vivienda.

SISU: Secretaría de Integración Social y Urbana.

UPEVO y SD: Unidad de Proyectos Especiales. Villa Olímpica y Sedes Deportivas.

DGAI: Dirección General de Asistencia Inmediata.

UGIS: Unidad de Gestión e Intervención Social.

CBAS: Corporación Buenos Aires Sur.

SsCHI: Subsecretaría de Hábitat e Inclusión.

UPE CMR: Unidad de Proyectos Especiales de la Cuenca Matanza Riachuelo.

Fuente: Elaboración propia en base a informes de ASAP y de ACIJ.

Esto último evidenciaría, a priori, una clara señal y un nuevo foco de la actual gestión, no sólo a partir del protagonismo que adquiere el IVC, sino también a partir de los proyectos de urbanización que está impulsando.

Por lo tanto, en principio, se estarían asignando recursos a políticas que den soluciones definitivas a los problemas del hábitat popular, siempre y cuando no se repita la estrategia de la gestión anterior basada en la descoordinación de políticas con una alta ejecución de los fondos asignados a las políticas asistencialistas o de promoción en villas y asentamientos, junto con la sub-ejecución de las partidas destinadas a dar soluciones definitivas, que se reasignaban hacia otros rubros del presupuesto. Según el último dato oficial disponible, en el tercer trimestre de 2016, el ICV había ejecutado solamente el 44% de su presupuesto.³²

4. Conclusiones

El foco de este artículo fue puesto en las estrategias de proximidad y en sus implicancias en la conformación de la metodología de intervención del Gobierno de la Ciudad en el área del hábitat popular en el periodo 2011-2017.

A modo de cierre del presente trabajo quisiéramos retomar algunas de las ideas de las que partimos. La primera es que aunque se trata del distrito más rico del país, que cuenta con uno de los ingresos per cápita más altos, con capacidad de recaudación propia, y donde la ciudad formal ha crecido (a partir del impulso del mercado inmobiliario y la casi nula regulación estatal), la ciudad informal también ha crecido, aumentando el desequilibrio en el acceso a la ciudad (y su derecho a transitarla y vivir en ella) de quienes residen allí. En tal sentido, queda demostrado que el Estado puede intervenir positiva o negativamente en los procesos de segmentación territorial que por su naturaleza produce el mercado a través de las políticas públicas que define (u omite).

En segundo lugar, la política pública orientada a la gestión del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, durante el período analizado, estuvo caracterizada por una recurrente reorganización del esquema institucional cuyas modificaciones no evitó la superposición de competencias y funciones ministeriales, así como tampoco generó mecanismos capaces de coordinar las áreas involucradas. Dicha reorganización configuró un entramado institucional complejo, que no ha dado respuestas de fondo, acordes a la normativa vigente de radicación definitiva y urbanización de las villas. En su lugar, se desplegaron recursos orientados a responder a la emergencia o a trabajar aspectos culturales y simbólicos (tal como lo evidencian las intervenciones de la SECHI y la UGIS0, generando instancias de participación comunitaria que no brindaban soluciones de fondo a las problemáticas estructurales del hábitat popular.

En tercer lugar, ha primando una mirada sectorial de los problemas urbanos que ha carecido de un abordaje integral efectivo que pudiera generar intervenciones coordinadas (intersectorialmente), y que combinara estrategias de promoción junto con respuestas que brindaran soluciones definitivas.

En este sentido, de los datos analizados y los cambios que acontecieron en las políticas públicas implementadas por el GCBA se desprende que las soluciones habitacionales definitivas o la urbanización de villas y asentamientos no han sido objetivo de dicha gestión. Si así hubiera sido, dado que existe una relación indisoluble entre los objetivos sociales y políticos del Estado y las configuraciones de poder que expresan, no debería haber ocurrido el debilitamiento del principal organismo orientado a dar respuesta definitiva a situaciones de emergencia habitacional, el IVC tal como aconteció durante el periodo 2007-2015. Por el contrario, siendo este el principal organismo en términos presupuestarios, no sólo ha tenido una subejecución exponencial, sino que además sus intervenciones se redujeron a unos pocos programas orientados al mantenimiento, regularización financiera y dominial de complejos habitacionales y Núcleos Habitacionales Transitorios, durante el mismo periodo.

A la vez, puede observarse que la creación de la SECHI también marcó un cambio de eje de la política pública de hábitat. El despliegue de dispositivos como las sedes sociales y portales inclusivos en cada barrio, con una oferta de actividades culturales, talleres de capacitación o demás instancias participativas para los diferentes grupos de edades, permitió consolidar la presencia del GCBA en los territorios y el desarrollo de una modalidad de intervención novedosa sobre los espacios públicos y comunitarios de las villas y asentamientos, basada en la proximidad con el vecino.

Del análisis se desprende asimismo que el presupuesto asignado a los organismos y programas que atienden la problemática de villas viene descendiendo año a año con relación al presupuesto total del Gobierno de la Ciudad, que al contrario ha experimentado un sustancial incremento; la reducción ha estado acompañada por la sub ejecución de un organismo clave en la urbanización y solución definitiva de vivienda como es el IVC y por el incremento de acciones orientadas a resolver situaciones de emergencia. En suma, y a modo de cierre, nos hacemos algunas preguntas prospectivas: ¿Cuál será la evolución de los cambios planteados por la nueva gestión? ¿Seguirán prevaleciendo las intervenciones vistosas sobre el espacio público en lugar de dar respuesta a los problemas estructurales? ¿Cuál será el alcance real de los planes de urbanización anunciados? ¿Tendrá esta gestión la voluntad política y las capacidades institucionales para coordinar una política de hábitat popular para la Ciudad de Buenos Aires?

Estas preguntas no se pueden responder sin ver cómo evoluciona la cuestión social en general y el impacto que pueden tener los procesos económicos recesivos en la po-

blación y sus prácticas vinculadas al hábitat familiar y su entorno. Al mismo tiempo la concepción de las políticas y estrategias puestas a prueba en la ciudad hasta 2015, hoy forman parte de las políticas nacionales, aspecto que también abre interrogantes sobre el cambio de contexto y escala en futuros resultados.

¹ Estas páginas son el resultado del trabajo realizado en el marco de investigaciones y la experiencia profesional de las autoras. El proyecto de referencia es PICT 2012-2839, desarrollado desde el CEC-Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. La información analizada es producto del análisis de fuentes secundarias (documentos oficiales) y fuentes primarias (entrevistas a funcionarios y técnicos). Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias de Adriana Clemente.

² La sigla PRO refiere al partido Propuesta Republicana.

³ Según un informe de la CEPAL, las condiciones de pobreza de la población de los países de América Latina y el Caribe y el funcionamiento del mercado legal de tierras han definido, a lo largo de los rápidos procesos de urbanización de los países de la región, las posibilidades que tiene la población de acceder a vivir en una determinada área urbana (CEPAL 2006).

⁴ Dado que el concepto de producción social del hábitat es amplio, comprende procesos variados de producción de la vivienda.

⁵ Fuente: Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Defensoría General. Secretaría General de Planificación Estratégica y Acceso a la Justicia.

⁶ Censo Nacional de Población.

⁷ Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires 2015.

⁸ Datos publicados en el Informe "De Villa a Barrio" de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social, Ministerio de Desarrollo Económico en Marzo de 2014. http://issuu.com/sechabitat/docs/de_villa_a_barrio/1?e=0/7413632

⁹ En el caso de los alquileres, además del elevado costo, también hay una restricción por los requisitos que se establecen a los inquilinos, tales como: propiedad en garantía o recibos de sueldo en blanco.

¹⁰ Ambos suponen reconocer diferentes miradas complementarias desde el urbanismo, la arquitectura, la antropología urbana, el trabajo social, la sociología urbana o la geografía, para comprender un fenómeno complejo con múltiples manifestaciones y dimensiones de análisis. Por tanto, asentimos con Fernández Wagner (2009) que sobre esta problemática no es posible definir un marco teórico en el sentido tradicional de las ciencias sociales.

¹¹ La imbricación entre lo urbano y lo social es de larga data, tal como lo menciona Ulf Hannerz, "lo más frecuente era que los urbanistas de Chicago estudiaran a los pobres, los forasteros o los más o menos carentes de reputación (Ulf Hannerz 1993).

¹² El análisis estructuralista neomarxista de la sociedad capitalista ha servido de modelo a numerosas investigaciones empíricas en el campo de las políticas urbanas, multiplicándose en Francia los estudios sobre los movimientos urbanos y, a través de ellos, sobre las políticas llevadas a cabo por los poderes públicos en el marco de la urbanización acelerada del país. Pero esa mirada no tuvo la misma percepción en el mundo anglosajón donde una de las críticas que recibían los estructuralistas, tenían que ver con que éstos desvalorizaban mucho el papel de las organizaciones. (Meny y Thoenig 1992)

¹³ Dicha distribución de poder se da tanto verticalmente, a través de los diferentes niveles (nación, provincia y municipios), como horizontalmente a través de los diferentes sectores que componen el Estado.

¹⁴ Cabe aclarar que a los fines del artículo el foco está puesto en las instituciones sin desconocer la influencia de las condiciones socioeconómicas, lo socio-cultural, o el comportamiento de los actores, dado que las instituciones per se (a partir de sus reglas y normas) son insuficientes para alcanzar mejores resultados de política pública.

¹⁵ Las políticas públicas son la materialización del Estado y expresión de "función(es) pública(s)", que los poderes públicos llevan a cabo. Las funciones públicas están prescritas constitucionalmente, y cuyos efectos son considerados de beneficio público o beneficio para la sociedad en su conjunto, tales como: la seguridad pública, la educación pública, la salud pública, el desarrollo social o el cuidado ambiental. (Aguilar Villanueva 2009)

¹⁶ Normativa que crea el Instituto de Vivienda de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (IVC) (en reemplazo de la Comisión Municipal de la Vivienda creada por Ley Nacional N° 17.174) como órgano de aplicación de las políticas de vivienda del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹⁷ Promulgada en el año 1998, fue el marco de implementación del PRIT Programa de radicación e integración de villas y núcleos habitacionales transitorios implementado por CMV/IVC. *La ley crea una Comisión Coordinadora Participativa (CCP) conformada por integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo locales, y por representantes de las villas y NHTs con la función de "diseñar los lineamientos generales de un programa integral de radicación y transformación definitiva de las villas y NHTs".*

¹⁸ Promulgada en el año 2000, fue el marco de las operatorias de autogestión de la vivienda implementadas por CMV/IVC para hogares de escasos recursos.

¹⁹ Sancionada a fines del año 1999, crea la Unidad Ejecutora y el Programa de recuperación de la Traza EX Au3 con el objetivo de dar solución habitacional definitiva a los habitantes de los 879 inmuebles afectados a la traza de la autopista inconclusa y reconstruir el tejido urbano y social del área afectada (Congreso entre Donado y Holmberg hasta puente Alsina).

²⁰ El 10 de diciembre de 2007 asumió el Ing. Mauricio Macri como jefe de Gobierno, quien fue reelegido en 2011.

²¹ El promedio de sub ejecución presupuestaria del IVC entre el período 2004-2006 fue de más del 30%, además de que difícilmente se cuenta con información completa del destino de los fondos, situación que incluso se repite hasta la actualidad.

²² Diagnóstico Especial N° 8-UPE-SGCBA/09. Sindicatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

²³ Este cambio permitió al GCBA la venta de una parte importante de los inmuebles del sector 5 de la traza ex au3 para el desarrollo de negocios inmobiliarios. Más del 75% de las familias beneficiarias de ese sector percibieron un subsidio a cambio de la desocupación de los inmuebles y renuncia al derecho otorgado por Ley 324.

²⁴ Ver más detalles sobre dicho programa en Rodríguez et. al 2015.

²⁵ Estas oficinas se instalaban bajo diversas modalidades (sedes sociales, portales inclusivos, o espacios de la red nido). En 2015, según un informe de la propia SECHI existían 13 oficinas en funcionamiento.

²⁶ De acuerdo a un informe elaborado por el Observatorio de Derechos Humanos "solo muestra las obras parciales, como plazas, asfaltos y canchas de fútbol, omitiendo mencionar que no responden a proyecto urbanístico integrador alguno y, además, reconociendo, que se han sumado más de 110.000 personas al déficit habitacional porteño en los últimos cuatro años de la gestión macrista (ODH 2014:21).

²⁷ También resulta interesante destacar entre los últimos cambios la creación de dos organismos especiales avocados al desarrollo de barrios específicos como son la SISU Secretaría de integración social y urbana (creada por decreto N° 363/15 bajo dependencia de jefatura de gobierno) a cargo de coordinar el plan maestro de urbanización integral Retiro - Puerto y de la UPE VOySD: Unidad de Proyectos Especiales. Villa Olímpica y Sedes Deportivas para la urbanización de los barrios en función de los JJOO 2018, en dependencia del Ministerio de Desarrollo Urbano y Transporte.

²⁸ A los fines del presente análisis se considera por un lado, el presupuesto vigente a fines del ejercicio, que comprende el límite máximo que el organismo tiene disponible para gastar con independencia de lo que fue aprobado; y, por otro, lo que efectivamente utilizó, que es lo que aparece en el presupuesto ejecutado y coincide con la etapa devengada del gasto. Cabe aclarar que para el periodo 2017 se considera solamente el presupuesto proyectado en función de la disponibilidad de datos al momento de efectuar este artículo.

²⁹ Fuente: <http://www.inflacionverdadera.com>

³⁰ Para la SECHI podemos realizar la comparación interanual a partir del año 2012 que es cuando se le asignaron partidas dado que la SECHI fue creada en diciembre de 2011.

³¹ En la segunda mitad de 2016 el Gobierno de la Ciudad anunció un programa de urbanización para las villas 31 y 31 bis, 20 y los asentamientos Rodrigo Bueno y Fraga.

³² Informe sobre ejecución presupuestaria, producción física y stock de deuda. Ejercicio 2016 (al tercer trimestre de 2016). Elaborado por la Dirección General de Contaduría del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Referencias bibliográficas

Aguilar Villanueva, Luis F. (2009) *Gobernanza y gestión pública*. México, DF: Fondo de Cultura Económica.

ACIJ (2015). “El Presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires. ¿Se toman en serio los derechos sociales?” Documento elaborado por Dalile Antunez, Jimena Navatta, Luciana Moron y M. Emilia Mamberti. Disponible en <http://acij.org.ar/wp-content/uploads/2015/07/Documentos-ACIJ.-Presupuesto-y-Derechos-Sociales-en-la-Ciudad-de-Buenos-Aires.-Julio-2015.pdf>, accesado el 26 de Abril de 2017.

Benevolo, Leonardo (1993) “La ciudad industrial”. En *La ciudad europea*, Crítica, Barcelona: 167-198.

Brand P. (2016) “Reformas y nuevas prácticas del Estado en el desarrollo urbano después de la crisis financiera global de 2008”. *Territorios* 35:13-35.

Catenazzi, Andrea (2011) “La planificación urbana en cuestión”. *Voces en el Fenix*, 5 disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/la-planificacion-urbana-en-cuestion>, accesado el 26 de Abril de 2017.

Carman M. et al en Segregación y diferencia en la Ciudad. FLACSO,

Clemente, A. (2016) “La participación como parte de la intervención”. En Rofman, Adriana, *Participación, políticas públicas y territorio. Aportes para la construcción de una perspectiva integral*. Disponible en: http://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/696_Participacion,%20politicas%20publicas%20y%20territorio_Web.pdf.

Clemente, Adriana (2010) “Pobreza y territorio en áreas urbanas. Políticas de asistencia directa. En Adriana Clemente, coord. *Necesidades sociales y programas alimentarios. Las redes de la pobreza*. Buenos Aires: Espacio Editorial:37-48.

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires (2015) “Diagnóstico Socio Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires.

Correa Montoya, L (2010). “Algunas reflexiones y posibilidades del Derecho a la Ciudad en Colombia: Los retos de la igualdad, la participación y el goce de los derechos humanos en los contextos urbanos”. En *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, http://www.palermo.edu/derecho/revista_juridica/pub-11/11Juridica03.pdf accesado el 26 de Abril de 2017.

Cosacov Natalia y Mariano Perelman (2011) “Modos de apropiación de la ciudad, conflicto y gestión del espacio urbano. La construcción de fronteras en la ciudad de Buenos Aires”. En Mercedes de Virgilio et al., *La cuestión urbana interrogada: transformaciones urbanas, ambientales y políticas públicas en Argentina: 201-322*. Buenos Aires : Café de las Ciudades.

Cravino, MC. (2010) *Las villas de la ciudad. Mercado e informalidad urbana*. UNGS-Instituto del Conurbano, Buenos Aires, 2010.

Cravino, MC. (2008), *Magnitud y crecimiento de las villas y asentamientos en el Área Metropolitana de Buenos Aires en los últimos 25 años*. Manuscrito inédito.

CEPAL (2006) “Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas”. Documento preparado por la consultora Nora Clichevsky, en el marco del proyecto CEPAL *Pobreza urbana: estrategia orientada a la acción para los gobiernos e instituciones municipales de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.

Duhau Emilio (1998) *Habitat popular y política urbana*. Miguel Angel Purrúa y Azcapotatzco. México, 1998.

Fernández Wagner, R. (2009) “Elementos para una revisión Crítica de las Políticas Habitacionales en América Latina”. En *Assentamentos informais e Moradia Popular: subsídios para políticas habitacionais mais inclusivas*. Instituto de Pesquisa Economica Aplicada -IPEA-, Ministerio de Planejamento, Orçamento e Gestio. Brasilia.

Fernandez Castro et. al (2013) Documento “Transformaciones y anticipaciones urbanas: Bangkok, Buenos Aires, Nueva York” presentado en el Simposio 2013 en Bangkok por el Programa Diseño y Desarrollo Social.

Fernandez Edesio (2003) “Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil”. *Revista eure* N° 87:63-78.

Gregory D. y Urry J. (1985). *Social Relations and spatial structures*. New York. Saint Martin 's Press.

Gusman Alfredo (2008) “Organización de la Administración Pública”. *RAP, Revista Argentina del Regimen de la Administración Pública* 355:25. Disponible en http://rapdigital.com/Derecho/administrativo/organizacion_administrativa/organizacion_de_la_administracioacut.html accesado el 20 de Abril de 2017.

Harvey, David (2003), “The Right to the City”. *International Journal of Urban and Regional Research*, vol. 27.4:939-941.

Lacarrieu M.; Carman M, et. al (2009) “Miradas antropológicas de la ciudad: desafíos y nuevos problemas”. *Cuadernos de Antropología Social* 30:7-16.

Lowi, Theodore, (1972) “Four Systems of Policy, Politics and Choice”, *Public Administration Review*, No 33:298-310.

Meny Yves y Jean-Claude Thoenig (1992) *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Observatorio de Derechos Humanos (2014) *Derecho a la Vivienda Digna en la Ciudad de Buenos Aires* <https://odhsas.files.wordpress.com/2012/07/derecho-a-vivienda-digna-caba-odh-2014.pdf> accesado el 26 de Abril de 2017.

O’ Donnell G. (1984) “Apuntes para una Teoría del Estado”, en www.top.org.ar accesado 13 de abril 2014

Oszlak, Oscar (1976) *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*. Buenos Aires: Estudios CEDES.

Oszlak, Oscar (1991) *Merecer la ciudad: los pobres y el derecho al espacio urbano*, CEDES/Hvmanitas, Buenos Aires.

Oszlak, Oscar y O’Donnell, Guillermo (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal”, en Oszlak, O.(comp.), *Teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires, Paidós: 99-128.

Oszlak, Oscar (2006) “Burocracia Estatal: Políticas Públicas”. *POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político*. Vol. XI <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Buroc%20est%20pol%20y%20pols%20pub.pdf> accesado el 26 de Abril de 2017.

Pírez, P. (2010) “La orientación de los procesos urbanos como gobernabilidad metropolitana. Universidad de Buenos Aires”. Trabajo presentado en el XI Seminario Internacionl RIER, 2010. Mendoza, Argentina.

Pírez, Pedro (1994) *Buenos Aires metropolitana. Política y gestión de la ciudad*, Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.

Poulantzas, N. (1980): *State, power, socialism*. London:Verso.

Rodríguez M.C., Di Virgilio, Mercedes et. al (2015) “Contradiciendo la Ciudad. Un análisis de los programas habitacionales en la Ciudad de Buenos Aires en el periodo 2003-2013”. IIGG UBA *Documentos de Trabajo* N° 7.

Rodríguez, M.C., Di Virgilio, et. al (2007) “Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros”. IIGG UBA, *Documentos de Trabajo* No 49

SECHI (2015) Informe “De Villa a Barrio” de la Secretaría de Hábitat e Inclusión Social, Ministerio de Desarrollo Económico en Marzo de 2014. http://issuu.com/sechabitat/docs/de_villa_a_barrio/1?e=0/7413632.

Subirats, Joan (1989) *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid, Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado.

Topalov, Ch., (1979) *La urbanización capitalista*, Edicol, México.

Vilas, C. (2001) “El síndrome de Pantaleón: Política y Administración en la Reforma del Estado y la Gestión de Gobierno”. <http://cmvilas.com.ar/index.php/articulos/14-estado-y-democracia/79-el-sindrome-de-pantaleon> accesado el 26 de enero de 2017.

Fuentes consultadas

Asociación Argentina de Presupuesto. Informes de ejecución presupuestaria. <http://www.asap.org.ar/informes-fiscales/informes-de-ejecucion-presupuestaria-apn-y-provincias/>

Dirección General de Contaduría del Gobierno de la Ciudad. <http://www.buenosaires.gob.ar/hacienda/contaduria/informacion-contable/ejecuciones-presupuestarias>

INDEC, Censo 2010.

Dirección General de Estadísticas y Censos. Gobierno de la Ciudad. Anuarios Estadísticos <http://www.estadisticaciudad.gob.ar/eyc/?p=61948>

Consejo Económico y Social de la Ciudad de Buenos Aires, “Diagnóstico Socio Habitacional de la Ciudad de Buenos Aires, Año 2015.

Poder Judicial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Defensoría General. Secretaría General de Planificación Estratégica y Acceso a la Justicia

Instituto de la Vivienda. Información Estadística sobre la situación habitacional <http://www.buenosaires.gob.ar/institutodevivienda/serie-de-informes-situacion-habitacional-caba>

Legislación de la Ciudad de Buenos Aires

Ley 148 sancionada en el año 1998

Ley 324 sancionada en el año 1999

Ley 341 sancionada en el año 2000

Ley 1.251 sancionada en el año 2003

Ley 3756 aprobada en el año 2010

Ley 4219 aprobada en el año 2011

Ley 4.809 aprobada en el año 2013

Ley N° 5.724 aprobada en el año 2016

Legislación Nacional

Ley Nacional N° 17.174 sancionada en el año 1967

Cómo citar este artículo

Marazzi, Vanesa y **Natalia Gualdoni** (2017) “Las políticas públicas del hábitat popular en la Ciudad de Buenos Aires, 2011-2016”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N° 12: 217-244

El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, los presupuestos y los modelos.

The Strategic Plan for the Modernization of Public Administration in Buenos Aires Province. Its fundamentals, assumptions and policy- patterns

Ricardo Sebastián Piana.

Abogado y Doctor en Ciencias Jurídicas, UNLP.

Doctor en Ciencia Política, Universidad del Salvador. Docente de Derecho Político (UNLP) Teoría y Derecho Constitucional (USAL) y del Seminario de Investigación (UCALP). r_piana@yahoo.es

Resumen

El presente artículo analiza los principales puntos del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires (Ley N° 14.828) que tiene por objeto instalar “*un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos*”. A diferencia de proyectos de anteriores gestiones, el actual gobierno de María Eugenia Vidal logró apoyo legislativo para instalar la perentoriedad de la reforma administrativa. El Plan se articula a través de un conjunto de programas, normas y procedimientos que cuestionan los modelos de funcionamiento burocrático de la Administración Pública bonaerense. A través del estudio de la norma se advierten los supuestos teóricos que sustentan estos cambios y el modelo de Estado buscado.

Palabras clave: Provincia de Buenos Aires - modernización administrativa - planeamiento administrativo - Ley 14.828 - estados subnacionales

Fecha de recepción:

10.1.17

Fecha de aceptación:

20.3.17

Abstract

This article approaches to the main aspects of the new Strategic Plan for the Modernization of Public Administration of the Province of Buenos Aires (Law 14.828), whose goal is to implement “a new model for the management of public resources”. Unlike previous administrations, the incumbent one, headed by Governor María Eugenia Vidal gathered congressional support in order to promote it as an urgent matter. The Plan is articulated through a set of programs, norms and procedures that question the models of bureaucratic management in the Buenos Aires Province public administration. Through the study of the norm we will realize what the theoretical assumptions are that uphold these changes as well the pursued underlying scheme of state administration.

Key-words: *Buenos Aires province - administrative modernization - administrative planning - Law 14.828 - sub-national state administrations.*

1. Introducción

Más allá de la reciente –y bienvenida– emergencia de estudios político-sociales a nivel subnacional, el análisis de las políticas de reforma en la Administración Pública en la provincia de Buenos Aires tiene un importante valor empírico, tanto por la representatividad de la unidad respecto del nivel nacional como por su preponderancia respecto de otras unidades provinciales.

No es necesario, en nuestro contexto, resaltar la importancia de la provincia de Buenos Aires en cuanto a su población, producción y superficie. Sí, tal vez, su carácter representativo de las propias diferencias que existen en todo el país: geográficamente ocupa menos del 10% del territorio nacional, pero su población, que alcanza a 15.625.084 habitantes según el censo 2010, tiene el 38,9% del total-país. Además, en ella puede verse reproducida la desigual distribución nacional de la población: en el conurbano, que ocupa una superficie de 3.630 Km², esto es, 1,2% de la superficie total, habita 63% de su población. Por ello, al igual que de la República Argentina, de la Provincia de Buenos Aires puede decirse que es un Estado macrocefálico.

En términos políticos, más allá del fenómeno de subrepresentación medida en cantidad de diputados nacionales que aporta al Congreso sobre cantidad de población (Reynoso, 2005),¹ su número en términos absolutos no es nada despreciable: 35 diputados nacionales en cada elección.²

Por otro lado, esa magnitud poblacional hace que, como puede advertirse cada vez con más fuerza, las estrategias nacionales se “jueguen” en el territorio bonaerense. Su peso específico en el contexto nacional la hace estar presente en cualquier de los grandes acontecimientos nacionales.³ Sin embargo, su déficit presupuestario, ya crónico, la pone en una situación de inestabilidad institucional y dependencia política que debilitan esa magnitud que señaláramos.

La asunción de María Eugenia Vidal cerró un ciclo de hegemonía ininterrumpida del Partido Justicialista en la Provincia de Buenos Aires desde el año 1987 hasta la actualidad. Dos fenómenos aparentemente contradictorios caracterizan ese período: un marcado proceso de personalización del poder en torno a la figura del Gobernador, junto con una creciente territorialización de la política que le ha dado un fuerte poder a los intendentes, especialmente a los del Conurbano. Decíamos que la contradicción es aparente porque entendemos es la desinstitucionalización lo que ha derivado en una creciente “municipalización” de la política bonaerense.⁴

Otro de los ejes de este período ha sido la metamorfosis del Estado argentino ocurrido desde los años noventa (Orlansky, 1995, Oszlak, 2000; Cao y Estes, 2001, Centrónolo, 2004, Cao, 2008, entre otros). El gran cambio operó tanto en el Estado Nacional como en los provinciales modificando sus roles frente a la sociedad: si bien el traspaso de las responsabilidades por los servicios públicos, educativos, hospitalarios y de seguridad hacia las provincias puede resultar la nota más característica, otro tanto debe decirse respecto del perfil de su personal y la composición de su presupuesto, todo lo cual debió alterar sustancialmente su organización interna (Piana, 2012). Sin embargo, las reformas administrativas necesarias para soportar esta nueva estructura funcional no fueron de la mano.

Encerrada en la lógica de *sobra-falta*, la provincia de Buenos Aires no fue ajena a la gravedad de la crisis económica, política y social desatada en el país a partir de diciembre de 2001 ni a las corrientes teóricas de la Nueva Gestión Pública que propugnaron imponer las reformas administrativas en América Latina.

Precedido por un repaso por los antecedentes de proyectos que van justificando la necesidad de un tipo de reforma administrativa, analizaremos en las secciones que siguen el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires y su Decreto Reglamentario recientemente aprobados, los supuestos fácticos y teóricos que sustentan estos cambios y cómo pretenden dismantelar los modelos

de organización burocrática bonaerense planteando un conflicto de visiones sobre el funcionamiento del Estado provincial.

Para ello, precedido de un breve marco teórico, realizaremos un recorrido por los antecedentes provinciales en materia de modernización administrativa para adentrarnos en un análisis normativo de la reciente Ley de Modernización: sus fundamentos, presupuestos, principios y, finalmente, sus fuentes. Concluiremos que la norma propicia, en términos de política pública, un mimetismo con su norma similar de la Ciudad de Buenos Aires y adolece de identificación de problemas propios de la cultura administrativa bonaerense, optando por atender problemáticas generales de la forma burocrática. Sin embargo, el estudio de los antecedentes, nos permitirá concluir que desde la década de 1990 un mismo patrón teórico de reforma, el de la Nueva Gestión Pública, se ha intentado implantar en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires.

2. Aspectos teóricos en materia de reforma de la Administración

Reforma, modernización y cambio aparecen generalmente expuestos como sinónimos. Pero como bien sostiene Groisman (1991:16),

... la reforma administrativa suele asociarse al concepto de modernización que es utilizado con cierta ligereza. Tiene una connotación positiva en cuanto está asociado a la idea de progreso, de adaptación a los fenómenos contemporáneos, de recepción de nuevas técnicas, adelantos y descubrimientos. Pero entraña la posibilidad de convertirse en una noción ambigua o encubridora, de amparar la moda o de sobrevalorar la función técnica frente a la política.

De ahí la necesidad de estudiar las acciones que se han implementado en estos últimos años independientemente de su rótulo.

No existe una noción clara del concepto de modernización pese ser una de las temáticas claves de las ciencias sociales y jurídicas a diferencia del concepto modernidad sobre el que existe una abundante (aunque no siempre coincidente) bibliografía.

Conceptualizaciones tan amplias como las que aparecen en la voz Modernización del Diccionario de Política dirigido por Bobbio, Matteucci y Pasquino⁵ hasta los estudios de los trastornos sociales que producirían los procesos de anomia generados por los problemas de adaptación a las condiciones sociales industriales,⁶ pasando por los estudios de eficiencia y eficacia económica en matriz de producción económica, todos ellos hacen referencia a la modernización desde distintas ópticas y matices.

De forma amplia la modernización

...consiste en un cambio cada vez más acelerado e intenso de todas las estructuras sociales. Nuevas tecnologías, nuevos grupos -ascendentes y descendentes-, nuevos problemas, nuevas potencialidades, son el producto de la modernización. Como si se tratara del dibujo de una espiral, los parámetros de las situaciones posteriores son cambiados por los resultados de la actividad derivada de las situaciones anteriores
(Bouza-Brey, 1999:77).⁷

Respecto al concepto de reforma, Julien Freund (1968) ha puesto de relieve la relación entre este concepto y el de revolución. La revolución adquiere un significado nuevo en la literatura política italiana de los siglos XIV y XV, en que la *rivoltura* o *rivoluzione* fue empleada como el primer equivalente de los trastornos negativos que la Edad Media llamaba *seditio* o *rebellio*, y más tarde, movimientos positivos de la *reformatio*, *renovatio* o *restitutio*. Y agrega:

Así, la literatura política italiana utiliza preferentemente el término [revolución] para designar la empresa que consiste en liberar una colectividad de un tirano para restablecer el antiguo orden. Los conceptos de reformatio, renovatio o restitutio contienen, asimismo, la idea de una vuelta a lo «verdaderamente antiguo»
(Freund, 1968:720).

Como se advierte, asociado al concepto de reforma está tanto la idea de retorno como la de progreso. Sólo con la Ilustración y su fe constante en el poder de la razón humana se asociará la reforma sólo al progreso. En efecto, la idea de progreso es esencial para el pensamiento iluminista: supone la historia como un proceso en que los hombres alcanzan, lenta pero inexorablemente, una dirección definida y deseable y que ello será indefinidamente para gozar, en el término, de la felicidad.⁸

La gran mayoría de los autores hablan indistintamente de reforma del Estado y de la Administración Pública, sin embargo, mientras la primera observa, describe y analiza las funciones estatales en el contexto de los grandes cambios históricos-ideológicos que legitiman la relación de mando y obediencia, la segunda analiza las estructuras institucionales que ejecuta esas funciones; esto es, mientras la primera estudia qué hace el Estado, la segunda, cómo lo hace, o como lo ha dicho Hintze (2001:1)

*las decisiones sobre el qué hacer se refieren a las relaciones entre el Estado y la sociedad y las organizativas a cómo el aparato administrativo hace lo que hace”.*⁹

Lo cierto es que muchas veces, en nuestros países, la reforma de la administración ha implicado una verdadera reforma del Estado: el achicamiento y aplastamiento de la pirámide; recorte de sueldos y jubilaciones; privatizaciones y transferencias al sector privado han implicado, modificaciones en el ámbito social, político y económico y por ello, no podemos dejar deslizar este error terminológico.

El ideario de la Nueva Gestión Pública se ha difundido a nivel mundial como eje central para el cambio y la modernización de las administraciones públicas en países con tradiciones institucionales tan disímiles como Estados Unidos, Suecia, Gran Bretaña, Francia, Australia, incluyendo los de la propia región de América Latina aunque el resultado concreto de su aplicación ha adquirido escasa difusión (López, 2005).¹⁰

La Nueva Gestión Pública, como reacción a la Administración pública tradicional, ha buscado construir modelos de organización más flexibles a través de: 1) la desregulación, descentralización y delegación de funciones; 2) la desagregación de las áreas de competencia en agencias gubernamentales promoviendo su competencia y rivalidad y 3) la flexibilidad laboral (véase Heeks, 2001): un giro copernicano llevaría a cambiar al *Estado* como centro del sistema por el *ciudadano*, visto ahora como un cliente al que se le presta servicios. Se entiende que la legitimidad del Estado no estaría dada por su estructura institucional sino por su capacidad de prestar bienes y servicios. Desde esta lógica, sería necesario una administración con énfasis en los resultados y la satisfacción del ciudadano-cliente, lo que requeriría incorporar parámetros de medición de desempeño.

Se pretende que las burocracias obtengan mayor flexibilidad e inteligencia para actuar, sin perder el control de legalidad. Se sostiene que pasando del control de los recursos de los procesos a un nuevo criterio de control a través de evaluación de resultados, será posible planear el uso de los recursos y dirigir el gasto de esos recursos para obtener determinados resultados (Arellano Gault, 2001 y 2003).

Las consignas “post burocráticas” resultan sumamente atrayentes: su ejercicio conduciría a un gobierno más económico y eficiente, con servicios de mayor calidad y programas más eficaces, y además, simultáneamente, introduce cambios como la ampliación del control político, mayor libertad a los gerentes públicos para que lleven a cabo su gestión, mayor transparencia gubernamental, postulados éstos que nadie podría renegar. Además, los principios y técnicas que configuran el *management* público se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su neutralidad política (Piana, 2012 b).

Pareciera que el acento puesto en el control es totalmente nuevo y propio de una visión gerencial del Estado, cuando en realidad es tan antiguo como la administración misma. Lo que sí es nuevo, es la

...tendencia a considerar el control de la gestión pública, sobre todo en la parte presupuestaria, como una suerte de competencia técnica pura, donde aplicando ciertas metodologías de control, se solucionarían cuestiones claves como son, entre otras, la distribución de los recursos, las responsabilidades de ejecución y el logro de las metas planteadas en un cierto período de tiempo establecido (Cleary, 2006:2).

Se señala que la Nueva Gestión Pública es una colección de ideas valores y creencias prestados de diferentes escuelas del pensamiento y de diferentes corrientes administrativas (Vargas Hernández, 1999).

Varias corrientes integran la Nueva Gestión Pública: tal vez la más conocida de ellas sea el *gerencialismo* cuya impronta está dada por la incorporación en el ámbito público de la lógica del mundo empresario y gerencial. Uno de los principios sobre el que se ha trabajado con mayor insistencia desde esta visión es dejar que los gestores gestionen buscando incrementar la responsabilidad de los cargos técnicos, por un lado, delegando más poder de decisión basado en la satisfacción del cliente, por el otro. En definitiva, la Nueva Gestión Pública busca romper con las estructuras compactas y piramidales de la administración por unidades independientes y autogestionables. Se pretende que la competencia propia del sector privado se dé entre dichas agencias del sector público, competencia que sería impulsada mediante premios y castigos en las asignaciones de recursos conforme a los niveles de eficiencia alcanzados.¹¹

Debemos destacar que los principios y técnicas que configuran el “*management* público” se presentaron como un conjunto de iniciativas aplicables a todo tipo de organizaciones y caracterizadas por su “neutralidad política”. Sin embargo, la supuesta neutralización de las administraciones sobre un modelo de corte científico y de racionalidad técnica que el gerencialismo propicia, es un supuesto teórico difícilmente contrastable. Las prácticas reales demuestran que las administraciones tienen un fuerte elemento de cultura política y organizacional, el cual es necesario apreciar a fin de institucionalizar cualquier proceso de reforma, por un lado, y que estos proyectos de reforma tienen un alto componente político.¹²

Es en este período y contexto que iniciamos el estudio de los antecedentes de la actual Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública pues, como veremos,

tiene muchos aspectos en común con las propuestas de reformas administrativas previamente propiciadas.

3. Los antecedentes de reformas en la Provincia de Buenos Aires

Durante el período 1990-1999 se implementaron diversas reformas en el Gobierno provincial que siguieron los patrones de la reforma del Estado “de primera generación”.¹³

Con la Ley N° 11.184 de Reconversión Administrativa, sancionada en 1991, la Provincia de Buenos Aires se dio su propia ley de reforma del Estado, siguiendo el modelo del Estado nacional, aunque con dimensiones mucho más acotadas y con menor jerarquía en la agenda pública.¹⁴

Dicha ley autorizó al Poder Ejecutivo a la intervención de entes o empresas del Estado provincial para racionalizar sus estructuras administrativas; optimizar recursos y servicios; disponer su transferencia al sector privado y fijar una política de compromisos con el Poder Ejecutivo a través de “contratos programa”. Por el artículo 8° se facultó al Poder Ejecutivo a crear entes autárquicos institucionales que absorbieran, total o parcialmente, competencias de órganos de la Administración Central, con lo que identificaba a la Administración centralizada como un disvalor. Se lo autorizó, asimismo, a reubicar cargos de igual o superior jerarquía y agrupamiento al personal comprendido o reasignar su destino.¹⁵

Fue también en el marco de dichas políticas que el Gobierno Nacional en 1993 transfirió a la Provincia el manejo de las redes ferroviarias de transporte de pasajeros para su posterior privatización. Un año después se transfirió Astilleros Río Santiago, pero la privatización no pudo concretarse. Este proceso se continuó en años posteriores: en 1997 privatización de la “Empresa Social de Energía Eléctrica de Buenos Aires” (E.S.E.B.A.) y privatización de “Obras Sanitarias de la Provincia de Buenos Aires” (O.S.B.A.) en 1999. Como consecuencia de ello, se crearon organismos reguladores y de control. Se inició también un proceso de transferencia de la ejecución del llamado gasto social, que comprendió desde los establecimientos de salud y educación hasta la gestión de algunos fondos nacionales (Fondo Nacional de la Vivienda, Fondo Especial de Desarrollo Eléctrico del Interior, entre otros).

En el ámbito del propio Poder Ejecutivo, el decreto N° 18/91 estableció nuevos criterios para el diseño y aprobación de estructuras organizativas y creó el Consejo Asesor de la Reforma del Estado y Procedimientos Administrativos (CAREPA). En los fundamentos de la norma se establecieron como objetivos mejorar el perfil operativo de la Administración Pública Provincial, desburocratizar el funcionamiento de los Departamentos de Estado, imprimir celeridad al trámite de reorganización de los

mismos en el marco del “*inicio de una nueva etapa de la reforma del Estado Provincial que busca dar a la misma el máximo de eficiencia y actuar con la idoneidad que ésta requiere*” (fundamentos del decreto).

Luego de la crisis de 2001, el impulso de la reforma volvió a cobrar centralidad, con similares diagnósticos y objetivos. Durante la primera Ley de Ministerios de la gestión del Ing. Felipe Solá como gobernador de la provincia se creó una Secretaría para la Modernización del Estado que ocupó el Contador Florencio Randazzo, quien llegó a ocupar la Secretaría de Gobernación luego de haberse desempeñado en la jefatura de Gabinete de Ministros de la provincia.

El “Plan Rector de Modernización” elaborado por el Poder Ejecutivo a través de esta Secretaría cuando estaba a cargo de Randazzo, fue presentado en 2003. El Plan se presentó como un anteproyecto de ley, pues muchas de las reformas requerían modificación de las leyes vigentes.

El proyecto estaba compuesto por un conjunto de programas, normas y procedimientos

destinados a instalar una administración de los recursos públicos orientada a los resultados y a la responsabilidad de los funcionarios frente a los mismos. Representa un nuevo modelo de gestión que se sustenta en la planificación y el control, la reforma de los sistemas administrativos, y en la transparencia, la participación y el control ciudadano en la gestión pública (Randazzo, 2004:58).

El Plan estaba estructurado en dos programas centrales con sus respectivos componentes; el primero de ellos asociado a la modernización Administrativa y el segundo a la Transparencia y Participación Ciudadana:

- Programa de Modernización Administrativa: Se integraba por un conjunto de herramientas y técnicas de gestión de recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos destinados a fortalecer la capacidad administrativa y la eficacia institucional de la Administración Pública Provincial. El objetivo manifiesto era implementar una “gestión por resultados” y así lograr: mayor eficacia, eficiencia, economía y calidad en el cumplimiento de políticas, objetivos y metas; ordenamiento y control en el uso y disposición de los recursos públicos asignados.¹⁶

- Programa de Transparencia y de Participación Ciudadana: Incluía un conjunto de herramientas destinadas a involucrar a los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad

civil en la formulación, la ejecución y el control de la Administración Pública introduciendo normas y sistemas de transparencia.¹⁷

El Plan Rector introducía el concepto de control interno dentro de una visión gerencial del funcionario. Según el Plan, existirían “gerentes públicos” en quienes recaerían la responsabilidad de administrar recursos públicos y garantizar resultados de gestión, tanto en términos de bienes y servicios brindados como en términos del impacto producido por éstos en la comunidad, debiendo responder por la responsabilidad asignada y por los resultados de la gestión.

Dentro del Plan, se diseñaron Acuerdos Programa como herramientas mediante las cuales los organismos se comprometerían a alcanzar determinados resultados de gestión, teniendo como contrapartida el otorgamiento de una serie de flexibilidades en materia presupuestaria. Se preveía que los Acuerdos Programa fueran suscriptos por los titulares de organismos y de unidades ejecutoras de programas presupuestarios bajo la supervisión del Ministerio de Economía.¹⁸ Estas especies de “contratos” hacia dentro de la Administración, la gestión por resultados así como la figura de los gerentes públicos, son un claro reflejo de las políticas de la Nueva Gestión Pública, más específicamente, de una de sus corrientes, el gerencialismo, que se pretendió imponer en Latinoamérica en esa misma época.

Pese al fuerte “posicionamiento” político del Plan de Modernización y de la presentación del Proyecto, el plan no tuvo acogida legislativa. Según lo reconocía Randazzo (2004), se habían presentado muchas dificultades políticas. Si bien hasta ese momento el sistema político bonaerense podía calificarse por una oposición legislativa débil a los proyectos del Ejecutivo,¹⁹ en su primer período el gobernador Solá

“carecía entonces de poder político propio y dependía de la fuerza del propio presidente Duhalde, quien controlaba al Partido Justicialista en esa provincia”
(Godio, 2003:79).

Solá no gozó de los beneficios de la hegemonía del partido, pues pese a contar con mayoría formal en ambas Cámaras, la disciplina partidaria se encontró en crisis como consecuencia de la ruptura que se produjo entre Eduardo Duhalde y Néstor Kirchner.²⁰

Distinto ha sido el proceso de llegada al ejecutivo bonaerense de Daniel Scioli y el contexto en el cual gobernó. Pese al ostracismo al que había sido conminado en su cargo de Vicepresidente de la Nación durante el gobierno de Néstor Kirchner, supo recomponer esa relación y ser nominado como candidato a Gobernador, contando con fuerte apoyo popular y en las urnas²¹ aunque con un relativo poder territorial. La fórmula Scioli-

Balestrini se impuso con el apoyo del 48,24 % de los votantes y renovó su cargo en 2011, con Gabriel Mariotto como compañero de fórmula, con el 55,06% de los votos con un amplio margen respecto a la segunda fórmula más votada.²²

En materia de reforma del Estado y de la administración, antes de asumir contó con el apoyo de las Cámaras para aprobar una nueva Ley de Ministerios (promulgada antes de la asunción, el 27/11/07) la ley de Administración Financiera (ley 13.767, promulgada el día de su asunción), y dos años después una nueva Ley de Contrataciones²³, sustituyendo estas dos últimas a la vetusta pero tradicional Ley de Contabilidad de la Provincia del año 1971.²⁴

Anunciado públicamente en 2010, la entonces gestión provincial presentó en marzo 2011 un proyecto de ley Marco para la Regionalización de la Provincia de Buenos Aires, cuyo objetivo era

impulsar su desarrollo institucional, económico y social mediante el despliegue de las capacidades de cada una de las regiones, para disminuir desequilibrios en materia de desarrollo socioeconómico, crecimiento poblacional e infraestructura, mejorando el tejido social con políticas públicas adaptadas regionalmente y para lograr un mayor acercamiento del Estado Provincial a sus habitantes, a través de un proceso de transformación del Estado Provincial profundo y abarcativo
(art.2º del proyecto de Ley Marco de Regionalización).²⁵

Entre los fundamentos del proyecto se señala la necesidad de realizar una profunda reforma institucional. Se añade que el proyecto supone un nuevo paradigma de Estado y una transformación del Estado provincial. Allí se indica que la concentración de responsabilidades en la administración central resta eficacia a su accionar ya que las funciones de planificación y control han ido cediendo espacio a la resolución de innumerables cuestiones de tipo operativo, que bien podrían ser delegadas en niveles ejecutivos inferiores. Otro de los fundamentos, críticos del actual funcionamiento del Estado bonaerense, es la lentitud en los procedimientos mientras “*La ciudadanía demanda soluciones, pide resultados, quiere un Estado presente, que defina estrategias y sea a la vez ágil, inteligente, moderno, eficaz, que rinda cuentas*” (Fundamentos del proyecto de Ley Marco de Regionalización).

En cuanto a contenido, el proyecto es muy abierto delegando muchas de las acciones a la reglamentación del Ejecutivo, a diferencia del proyecto anteriormente analizado que contaba con más de 120 artículos.

En los fundamentos aparecen distintos conceptos: transferencia de funciones, articulación y mediación, desconcentración y descentralización, competencia territorial y autarquía.²⁶ En cada una de estas regiones, a cargo de ejecutivos regionales, aparecen competencias en temas relacionados con educación, salud, infraestructura, medio ambiente, deporte, turismo, obra pública, producción, agricultura y ganadería, entre otros, absorbidas de aquellas con las que actualmente cuentan los Ministerios.²⁷ Pero en el esquema propuesto, se adopta una estructura matricial: las regiones dependerán jerárquicamente del Ministro Coordinador de las Regiones pero funcionalmente de los Ministerios centrales que desconcentren o deleguen en ellas funciones a través de Acuerdos o Convenios de Gestión (AG) que incluyan compromisos e incentivos sobre el esquema de gestión basada en resultados. Es decir, las funciones de los ejecutivos regionales dependen de la delegación mediante acuerdos entre los Ministerios centrales y el Ministro Coordinador de las Regiones (Piana, 2015).

La adscripción ideológica del modelo estatal a la nueva gestión pública es explícita: cuando propone la adopción de sistemas de gestión

orientados a resultados, estructuras matriciales, relaciones funcionales y jerárquicas, planeamiento estratégico, etc., son medios y/o herramientas que permiten potenciar la gestión del Estado en el territorio y de las unidades regionales con el Estado Central"
(Buenos Aires, Plan de Regionalización ..., 2011:31).

Más adelante volvemos a encontrar esta fundamentación y adscripción ideológica:

... el actual esquema propone reemplazar el modelo tradicional de organización y entrega de servicios públicos, basado en los principios de la jerarquía burocrática, la centralización y el control directo, por una nueva gerencia pública que fortalezca la eficiencia y eficacia. En otras palabras, promueve ir de la administración pública a la gerencia pública
(Buenos Aires, Plan de Regionalización ..., 2011:40).

Así, tanto desde las líneas argumentales como desde los instrumentos, el Plan de Regionalización se adscribe claramente a las tendencias de la Nueva Gestión Pública.

El proyecto de ley fue aprobado en la Cámara de Diputados de la Provincia en noviembre de 2011 pero, girado en 2012 y pese a ser especialmente nombrado en el Discurso de apertura de sesiones de ese año por el Gobernador Scioli, no se aprobó en el Senado.

Una serie de audiencias demoró la reforma esperada por el Ejecutivo y el trámite perdió estado legislativo.

3. El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública

La gobernadora que asumió en diciembre 2015 sostuvo en su discurso de apertura del año legislativo, el 1° de marzo de 2016, que ...

Algunos de ustedes tienen muchos años en la política y saben que la Provincia de Buenos Aires hace décadas que tiene problemas estructurales. Económicos, de falta de inversión, con un Estado obsoleto en términos administrativos y con una deuda social enorme. [...]
Encontramos un Estado que está más preparado para obstaculizar que para gobernar, con un sistema de administración obsoleto, burocrático y lento. [...]
Muchos de los proyectos más importantes van a pasar por este recinto legislativo. Vamos a proponer una Ley de Modernización del Estado, que nos va a permitir incorporar tecnologías de información y comunicación para tener una gestión activa y transparente. Y eso se va a traducir en mejores servicios, por ejemplo, una ventanilla única para la gestión de trámites de todos los ciudadanos.²⁸

Antes de iniciar con el análisis del Plan, debemos destacar dos antecedentes. El primero de ellos, a primera vista muy menor, es la sanción del Decreto N° 37/15B que deroga el Decreto N° 1322/05 que regulaba el régimen para la formulación, financiación, presentación, tramitación y aprobación de estructuras de la administración pública provincial. Si bien el conocido como "Decreto de estructuras" era uno de los decretos más excepcionados,²⁹ marcaba un hito del buen modelo de organización de las estructuras administrativas a partir del cual las desviaciones debían ser justificadas y no dejaban de advertirse. Ese Decreto no fue reemplazado por otro esquema lo que permite una mayor flexibilidad en el diseño de las actuales estructuras.

El segundo antecedente es la aprobación a mediados de abril de 2016 de la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica (ley N° 14.815),³⁰ que modifica sustancialmente los procesos de compra y la contratación de personal bajo el régimen de servicio en los términos de la emergencia declarada por su artículo 1°. En ese mismo artículo se señala que la ley tiene por finalidad paliar el grave déficit en materia administrativa y tecnológica

que en el transcurso de los últimos años se ha visto incrementado progresivamente y posibilitar la realización de las acciones tendientes al fortalecimiento y modernización tecnológica.

El proyecto de la que fuera posteriormente sancionada como Ley de Emergencia, elaborado por el Ejecutivo, entre sus fundamentos señala que la Provincia

se encuentra en una crítica situación que afecta a la totalidad de las áreas administrativas dependientes del Poder Ejecutivo y, especialmente, a la prestación de los servicios esenciales a cargo de la Administración Pública Provincial, centralizada y descentralizada; extremos que son de público conocimiento y que responden a años de desinversión y de administraciones imperfectas, provocando una actuación estatal deficiente e ineficaz.

Como señaláramos, esta Ley introdujo la posibilidad de contratación de personal bajo la modalidad de locación de servicio regulado exclusivamente por las pautas del contrato sin vinculación con la ley de empleo público provincial, Ley N° 10.430. También modificó esta última alterando las pautas salariales del personal de gabinete, el que podría tener libertad salarial entre sí y hasta un monto inferior al funcionario al que asiste. Esta ley, junto con el Decreto N° 230/16³¹ de delegación de funciones a los Ministros, entre otros, limitando las comisiones de servicio, y el Decreto N° 618/16³² de congelamiento de la planta permanente y de la planta transitoria por un año, prorrogable por otro año más, generaron fuerte rechazo sindical.

El logro de una eficiente y eficaz descentralización administrativa, sanear el déficit fiscal y normalizar la gestión de las distintas prestaciones y servicios estatales para cumplimentar los objetivos de gobierno fueron algunas de las fundamentaciones de estas normas.

No muy distintos son los fundamentos de la ley que aprueba el “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” que fuera sancionada a inicios de julio de este año y registrado bajo el número de Ley N° 14.828.³³ El proyecto obtuvo un alto consenso en la Legislatura: fue aprobado por unanimidad en ambas Cámaras. La única modificación relevante introducida en el Legislativo al proyecto elevado por el Ejecutivo fue el referente a que la aplicación del Plan Estratégico de Modernización

no implicará el despido de trabajadores y/o trabajadoras. Dejándose a salvo las disposiciones previstas en la Ley N° 10.430 y modificatorias, las que será de aplicación plena” (art. 7, in fine, Ley N° 14.828, SIC).

Liminarmente entre los fundamentos se señala que el

proyecto responde a la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa actualmente vigentes a nivel regional y mundial”.

Se afirma que modernizar la Provincia conllevará desplegar servicios innovadores en el sistema de salud, seguridad, escuelas y producción. Se afirma la necesidad de

brindar servicios al ciudadano de forma rápida y eficiente, priorizando tiempos, evitando la superposición de trámites y agilizando procesos.

Señala el primer artículo de la Ley que el “Plan Estratégico de Modernización del estado” (SIC) estará compuesto por un conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar, en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, a fin de lograr una administración orientada a los resultados, y a la transparencia y control ciudadano en la gestión pública. Según la ley los principios rectores que orientan el “Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires” son cinco: calidad, optimización en el uso de los recursos públicos, economía y racionalidad administrativas, ética y transparencia y participación de la ciudadanía en la gestión pública para el fortalecimiento de la democracia³⁴.

La propia ley además de fijar en el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública la aplicación del Plan y asignarle funciones, establece que deberá propiciar un “esquema de desconcentración administrativa y descentralización territorial del gobierno provincial” además de elaborar un plan de capacitación, formación y perfeccionamiento continuo para todos los agentes de la Administración Pública Provincial.

En cuanto al propio objeto del Plan, aprobado como Anexo de la Ley, se señala

Alcanzar una gestión pública de calidad que posibilite la provisión eficaz y eficiente de bienes y servicios pú-

blicos a los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires de manera equitativa, transparente y efectiva, para una mayor integración y desarrollo de la sociedad, impulsando la ejecución de sistemas de conducción sistemáticos y coordinados y el uso intensivo de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TICs) por parte del Estado Provincial (art. 1° Anexo).

Casi a renglón seguido se delinear los 5 ejes de la Reingeniería del Estado³⁵ Provincial que por su relevancia, transcribimos *in extenso*:

Anexo. Artículo 3°.- Ejes de la Reingeniería del Estado Provincial:

Los ejes serán los siguientes:

a) Transformación institucional: Implementación de políticas públicas con miras al mejoramiento de la calidad de vida y al desarrollo integral de los ciudadanos de la provincia de Buenos Aires, promoviendo e introduciendo el uso de las nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TICs), con el objeto de fomentar la colaboración y coordinación en el ámbito de la administración pública, de manera de responder con mayor celeridad y efectividad a las demandas de la sociedad.

b) Participación Ciudadana: es el marco para la relación entre los organismos públicos y los ciudadanos, con la finalidad de permitir a los ciudadanos realizar consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos ante el Gobierno de la provincia de Buenos Aires a través de un sistema accesible vía internet, telefónica y mediante cualquier otro medio que se considere oportuno.

c) Mejorar la gestión pública: vinculación entre la formulación de planes y acciones y la programación presupuestaria, articulando la toma de decisiones cotidiana, el planeamiento estratégico, el proceso de programación presupuestaria, la reingeniería de procesos y sistemas de información de cada organismo y la promoción de la arti-

culación entre éstos, el monitoreo de gestión y la rendición de cuentas por resultados, para lograr una administración pública eficiente y transparente.

d) Orientar el servicio de la función estatal en todos los aspectos de su actividad al servicio de los ciudadanos: a través de la implementación de canales efectivos de participación y control, mediante la utilización de las TICs para simplificar y facilitar la vinculación de los ciudadanos con el Estado Provincial, mejorar la calidad de dicha relación y reducir los tiempos y costos involucrados en las transacciones.

e) Impulsar la implementación de la Modernización de la tramitación administrativa mediante las siguientes acciones: I) el desarrollo de nuevos sistemas de gestión; II) modernización de los procedimientos de compras, contrataciones y distribución de bienes y servicios; III) ejecución del proceso de transformación documental en miras a la gestión documental electrónica con procesos de innovación con impacto directo sobre la sustentabilidad de los procesos y los recursos, propendiendo a la progresiva despapelización en beneficio del ciudadano; IV) la simplificación de trámites, reducción de tiempos de tramitación y gestión, y V) puesta en funcionamiento de una ventanilla única que agilice las posibilidades de acceso de los ciudadanos a la información.

Estos ejes deben cruzarse con los tres componentes que se numeran en el artículo 4° del Plan y que conforman su núcleo duro: a) sistema de gestión por resultados; b) atención ciudadana y participación; c) Gobierno electrónico y nuevas tecnologías de la información y comunicación.³⁶ Estos componentes son, en verdad, las actividades concretas o “instrumentos de gestión” como neutralmente los identifica el Plan y aparecen en Capítulos del Título II del Plan con descripción, en cada caso del instrumento, el objetivo y las actividades.

Si comparamos la Ley bonaerense con la ya aprobada en la Ciudad de Buenos Aires (ley N° 3304 de 2009), advertimos muchas similitudes. Los objetivos generales de ambos cuerpos legales son similares como también a los componentes, con excepción del referido a la Gestión Integral de los Recursos Humanos, que no encontramos en la Provincia y que no hubiera sido acogido, a la luz del agregado hecho en la Cámara Legislativa y las protestas sociales respecto a la Ley de Emergencia Tecnológica y Administrativa.³⁷

Los objetivos de las componentes y las acciones también coinciden. La única gran innovación son los Ejes de la Reingeniería, que hemos transcripto más arriba.

El siguiente cuadro resume los instrumentos de gestión, los objetivos y las actividades de cada componente de la Ley, habiendo resaltado los elementos originales de la bonaerense.

Cuadro 1. Componentes-Instrumentos de Gestión y Actividades del Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública- Ley N° 14.828

| Componentes | Instrumentos de gestión | Objetivo(s) | Actividad(es) ³⁸ |
|--|--|---|---|
| Sistema de gestión por resultados | Planes Estratégicos de Gestión | Optimizar las capacidades de gestión y la asignación de recursos, a partir de la sistematización y ordenamiento de las acciones de los organismos públicos con relación a las metas de gobierno definidas para un período de tiempo determinado | - Elaborar Planes Estratégicos de Gestión ³⁹ para cada área u organismo, donde se definen los propósitos y objetivos generales a cumplir, así como los Proyectos que se desarrollen para llevarlos a cabo. |
| | Planes Operativos Anuales | Especificar las actividades que se deducen del Plan Estratégico, estableciendo los programas y recursos presupuestarios para llevar a cabo las acciones junto con indicadores de avance y cumplimiento. | - Elaborar un Plan Operativo Anual con objetivos y metas específicas <i>anualmente</i> , junto con indicadores de avance, de cumplimiento y presupuestarios. - Elaborar Compromisos de Desempeño entre los responsables máximos de los organismos o dependencias |
| | Reingeniería de procesos operativos, administrativos y de control. | <i>... modernización de procesos operativos, administrativos y de control de la Administración Pública, ... a través del desarrollo y ejecución del proceso de transformación documental con procesos de innovación con impacto directo sobre la sustentabilidad de los procesos y los recursos; ... tramitación electrónica de expedientes, con la utilización de firma electrónica y firma digital; y la interoperabilidad en la interacción entre organismos de la Administración Pública Provincial.</i> <i>... eficiencia, eficacia y transparencia en los procesos y circuitos operativos, administrativos y de control para la consecución de los objetivos fijados por los organismos.</i> | Desarrollar tareas técnicas de relevamiento, análisis y diagnóstico de los circuitos administrativos y de gestión de los organismos públicos. Incorporar mecanismos que permitan la detección de obstáculos, desviaciones o insuficiencias en los medios para alcanzar la misión institucional. Redefinir prioridades y responsabilidades manteniendo la alineación con las políticas públicas definidas. |
| | Tableros de Control | Permitir el seguimiento y control de los compromisos y obligaciones asumidas, como así también, la evaluación de los programas y proyectos, contribuyendo de este modo a la coordinación estratégica y al proceso de toma de decisiones del Gobierno. | <i>... implementación de un sistema de monitoreo y control del avance y cumplimiento de los compromisos asumidos por los organismos, a través de un sistema de Tableros de Control, cuyos objetivos serán establecidos por la Autoridad de Aplicación.</i> |
| Simplificación de la Administración Pública | | <i>La supresión y simplificación de trámites será objetivo permanente en atención a los principios de celeridad y economía. Las autoridades procurarán prioritariamente la inclusión de un componente de simplificación de procedimientos y supresión de trámites innecesarios.</i> | |

| | | | |
|---|---|---|--|
| Mecanismos de atención ciudadana y participación | Sistema de Consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos | Permitir a los ciudadanos realizar consultas, solicitudes, sugerencias y reclamos ante el Gobierno, a través de un sistema accesible vía internet, telefónica y mediante cualquier otro medio que se considere oportuno. Derivar las solicitudes y reclamos a los organismos correspondientes para su seguimiento y gestión | Desarrollar un sistema de atención, derivación y seguimiento de solicitudes y reclamos. Monitorear la calidad de las respuestas a las solicitudes y reclamos. Desarrollar una base de datos robusta con información relativa a los distintos programas y novedades del Gobierno. Promocionar las buenas prácticas y la ética para la toma de decisiones en la gestión de gobierno. |
| | Ventanilla Única de Trámites | Contribuir a una mayor información, transparencia, gestión, agilidad y seguimiento de los trámites que deben realizar los ciudadanos ante los organismos del Gobierno. | Coordinar la elaboración y difusión de una Guía Única de Trámites actualizada, a través de la cual los organismos y entidades de la Administración Pública informen a los ciudadanos sobre las gestiones vinculadas a los servicios que tienen encomendados. Diseñar y desarrollar un sistema mediante el cual se permita a los organismos públicos cargar sus trámites para ser realizados vía internet o de manera presencial en alguna dependencia. A partir de este sistema, permitir a los ciudadanos iniciar sus trámites, sacar turnos y hacer seguimiento de éstos. Diseñar e implementar un sistema que permita evitar la duplicación de documentación solicitada al ciudadano ante un trámite frente al Gobierno. |
| | Programa de Calidad en la Gestión | Contribuir con la mejora constante de la gestión mediante el reconocimiento a los organismos y dependencias que hubieran implementado acciones concretas de mejora de calidad. | Determinar niveles o estándares de calidad en la provisión de los servicios que los organismos suministran a los ciudadanos y las metas cuantificables para su desempeño. Diseñar y establecer mecanismos de consulta a los ciudadanos acerca de los servicios brindados. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación del cumplimiento y grado de ejecución de los estándares y compromisos de servicio. |
| | Apertura de Datos y Transparencia Activa | Promover un gobierno transparente y la generación de valor agregado mediante los datos producidos por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires y garantizar el derecho de acceso a la información pública. | Establecer los marcos normativos y operativos para promover la apertura por defecto de la información producida por el Gobierno. Definir los estándares de publicación de datos. Establecer criterios de información mínima que los organismos gubernamentales deben publicar de forma activa. Asistir a las áreas de Gobierno en todo lo relativo a la identificación, preparación, publicación y actualización de la información en formato abierto. Coordinar y asistir a los organismos en las tareas vinculadas al otorgamiento y publicación de información relevante para la ciudadanía respecto de la gestión. Crear y gestionar la plataforma de datos abiertos. Realizar actividades de capacitación a los ciudadanos y al personal de la administración pública. Impulsar actividades que incentiven la reutilización de los datos abiertos, hacia el interior de la administración pública así como hacia el exterior. |
| | Colaboración y Participación Ciudadana | Mejorar la efectividad y la calidad de las políticas públicas a través de la co-creación y la participación ciudadana. | Promover espacios abiertos de debate e intercambio de conocimiento entre el Gobierno y la sociedad civil. Asistir a los organismos en la identificación de oportunidades de innovación cívica. Impulsar la implementación de programas y mecanismos que favorezcan la participación ciudadana. Generar canales de comunicación directa entre los distintos actores de la sociedad para involucrarlos en el proceso de toma de decisiones. Implementar mecanismos efectivos de participación o de elaboración participativa de normas; las que podrán incluir presupuesto participativo y las audiencias públicas. |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Gobierno Electrónico y nuevas Tecnologías de la Información y Comunicación | Sede Electrónica | Posibilitar a los ciudadanos acceder a la información y a los servicios administrativos más allá de las limitaciones cronológicas propias de las oficinas tradicionales, ampliando los medios de vinculación existentes entre éstos y generando una prolongación virtual de las oficinas tradicionales de la Administración Pública. | Establecer Sedes Electrónicas a través de redes de telecomunicaciones procurando la calidad, veracidad y actualización de los servicios a los que se acceden a través de las mismas. Informar a través de las dependencias competentes a los ciudadanos acerca de los servicios y de la información disponible en éstas. |
| | Firma Electrónica y Digital | Agilizar la gestión de la Administración Pública y aumentar el acceso de los ciudadanos a los servicios y trámites públicos, garantizando la autenticidad e integridad de los documentos electrónicos, emanados tanto de la administración como de los administrados, mediante el uso de la firma electrónica y la firma digital. | Implementar la infraestructura de firma electrónica y digital en el ámbito de la provincia de Buenos Aires. Realizar actividades de capacitación al personal y a los ciudadanos para el uso de la firma electrónica y digital. |
| | Digitalización de documentos y procesos administrativos | Desarrollar sistemas informáticos y proponer y/o adecuar y/o aprobar la normativa correspondiente para la digitalización de los procesos administrativos, a los fines de facilitar la gestión, el acceso y la perdurabilidad de la información y la reducción de los plazos en las tramitaciones. <i>Fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la reducción de los plazos de tramitación, siguiendo los principios de razonabilidad, publicidad, concurrencia, libre competencia, igualdad, economía y transparencia.</i> | Registros electrónicos: establecer mecanismos electrónicos de recepción y remisión de solicitudes, escritos y comunicaciones, a través de una sede electrónica u otros medios, a fin de facilitar la comunicación y debida constancia de los trámites y actuaciones. Establecer mecanismos electrónicos para que la documentación administrativa original en soporte papel sea digitalizada y conservada en soporte electrónico, y determinar la continuidad de su tramitación a través del expediente digital. Incorporar sistemas de comunicaciones y notificaciones que se desarrollen sobre la base de las tecnologías de la comunicación. Propiciar la utilización de documentos administrativos electrónicos firmados digital o electrónicamente. Desarrollar la arquitectura tecnológica para la implementación del expediente digital bajo tramitación electrónica. Implementar el archivo en soporte electrónico, otorgándole valor jurídico y probatorio a la documentación existente y a la que se incorpore a los archivos de la Provincia, mediante la utilización de tecnología que garantice la estabilidad, perdurabilidad, inmutabilidad e inalterabilidad del soporte de guarda físico de la mencionada documentación. |
| | Seguridad Informática | Aumentar los niveles de seguridad informática a partir de la construcción de la infraestructura necesaria para dar el tratamiento adecuado y proteger la información y los sistemas de la Provincia de Buenos Aires con la intervención de las áreas con competencia en la materia. | Establecer los marcos normativos y operativos necesarios para aumentar el nivel de seguridad informática. Fortalecer las capacidades de prevención, detección y atención de incidentes informáticos que pudieran afectar los sistemas críticos del Gobierno de la provincia de Buenos Aires. |
| | Interoperabilidad | Mejorar los sistemas de información y comunicación de la provincia de Buenos Aires, con el fin de evitar duplicaciones o inconsistencias y normalizar la definición y el tratamiento de la información común. | Definir los estándares tecnológicos para la interoperabilidad entre sistemas de información, para la interacción entre organismos de la Administración Pública de la provincia y entre éstos y los ciudadanos en la presentación electrónica de documentos. |
| | Compras electrónicas | Fortalecer la gestión de las compras públicas a través de la utilización de sistemas de gestión en los procedimientos de compras y contrataciones que garanticen la eficiencia y la transparencia y la reducción de los plazos de tramitación. | Desarrollar e implementar el sistema de gestión de compras electrónicas. Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de las compras electrónicas. Capacitar a las distintas unidades de compras en la gestión del sistema. |

Fuente: Elaboración propia.

Nota 1: No es una cita textual sino una síntesis que elimina especialmente los procedimientos internos necesarios para alcanzar las actividades.

Nota 2: En cursiva aparecen los contenidos originales del Anexo de la Ley N° 14.828 que aprueba el Plan Estratégico de Modernización respecto al texto de la Ley de la Ciudad, Ley N° 3304/09, que aprueba el Plan de Modernización de la Administración Pública del Gobierno de la Ciudad. Para la comparación se utilizó <https://text-compare.com>

Los artículos finales del Plan refieren a la posibilidad del uso de la firma electrónica o digital, cuando ya se encontraba autorizado por otra Ley provincial, a la que no refiere (Ley N° 13.666)⁴⁰.

La Ley se encuentra reglamentada por el Decreto N° 1018/16 del 22 de agosto de este año. Sus considerandos insisten con argumentos ya señalados por la Ley. En el Decreto sólo se reglamentan los aspectos vinculados a los Compromisos de Desempeño (una de las actividades del Componente “Sistema de gestión por resultados” dentro del instrumento de los Planes Operativos Anuales) y a la “Ventanilla Única de Trámites”, uno de los instrumentos de gestión dentro del Componente de los mecanismos de atención ciudadana y participación.

El Anexo II y III del Decreto se vincula a la aprobación del Sistema de Gestión Documental Electrónica Buenos Aires (GDEBA) que actuará como sistema integrado de caratulación, numeración, seguimiento y registración de movimientos de todas las actuaciones y expedientes del Gobierno de la provincia de Buenos Aires. Este sistema, es similar al utilizado en el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, conocido como Sistema de Administración de Documentos Electrónicos (SADE).

5. Conclusiones

El tiempo transcurrido desde su sanción es demasiado breve para analizar los resultados de la ley y por ello nos propusimos realizar un análisis normativo del contenido y de los antecedentes. Con estos fines, estudiamos los anteriores proyectos de modernización en la Provincia en años recientes y señalamos cómo la responsabilidad del mal funcionamiento de la Administración Pública de la Provincia se asigna a su burocratización, identificada como modelo ineficiente, lento, deshumanizado de gestionar lo público.

A pesar de que la Gobernadora, en su discurso de apertura de las sesiones ordinarias, identificó como *un sistema de administración obsoleto, burocrático y lento*, también advirtió las deficiencias contextuales y estructurales de la provincia. Sin embargo, el proyecto de ley enviado y aprobado por unanimidad identifica los problemas de la administración pública sólo en el propio modelo burocrático. En efecto, la Ley que aprueba el Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública responde a

la imperiosa necesidad de adecuar los procesos administrativos a los sistemas de calidad, herramientas informáticas y buenas prácticas de gestión administrativa.

A través de los objetivos a alcanzar y sus principios rectores, leídos como metas no alcanzadas, se infiere ese mismo diagnóstico: falta planificación, ausencia de control

y previsión de resultados; opacidad, despilfarro, irracionalidad, ineficiencia, ineficacia, obsolescencia, corrupción, inequidad, descoordinación, etc.⁴¹

Los supuestos teóricos de la ley también dan cuenta de la continuidad de las políticas de la Nueva Gestión Pública respecto a los anteriores proyectos: planificación, compromisos de desempeño, gestión por resultados, evaluación, descentralización, flexibilidad estructural y laboral.

La neutralidad de las políticas también aparece en la Ley, no sólo con los “instrumentos de gestión” sino también con los “Planes Estratégicos de Gestión” y los “Compromisos de Desempeño” y sin embargo, no hay elementos de gestión más políticos que éstos pues las pautas, metas, control y evaluación de las políticas públicas deben ser definidas por un superior. El *quién* aparece claro en la Ley de Modernización, el entonces Ministerio de Coordinación y Gestión Pública impulsor de la norma, que así y con la obligatoriedad de su refrenda en todos los Decretos, se constituía en verdadero jefe de la Administración Pública.⁴²

A pesar de que la ley también habla del concepto de reforma, pretende ser un corte con lo anterior y en este sentido se plantea como un verdadero proyecto de modernización con objetivos que exceden a la mera administración, tal como se identifica el Plan. En efecto, no sólo en el texto se utilizan dos veces en forma indistinta el concepto de modernización de la Administración y modernización del Estado sino que varios de los objetivos exceden el mero *saber hacer* del Estado. El corte, a nuestro juicio, es tan abrupto que el principio de legalidad, tan central para el modelo burocrático, no aparece mencionado como ningún principio, criterio, ni eje de la Ley de Modernización.

En el diagnóstico de las causas que justifican la reforma nada se dice de las deficiencias propias de un modelo administrativo que no ha alcanzado los requisitos mínimos del modelo burocrático (acceso por concurso, carrera administrativa, profesionalización, salarios acordes a la responsabilidad del cargo, apego al criterio de la legalidad, capacitación permanente, relaciones impersonales, estabilidad y división del trabajo, entre otras), de la infraestructura física, tecnológica o dependencia presupuestaria crónica o los conflictos propios del contexto donde se pone en juego la reforma (complejidad en un vasto y heterogéneo territorio con su gran planta administrativa con casi 600.000 empleados entre permanentes, transitorios, contratados, becarios, pasantes, tercerizados, etc., con 17 cajas liquidadoras propias, 18 estatutos laborales, etc., etc.).⁴³

La comparación legal texto a texto arroja una coincidencia exacta de 1.571 palabras entre la de la ciudad y la de la provincia, lo que supone un 39% del contenido de la Ley de la Ciudad y un 53% de la ley de la Provincia; es decir, poco más de la mitad de la Ley bonaerense es la Ley de la ciudad de Buenos Aires.⁴⁴

Las diferencias contextuales entre ambas Jurisdicciones (sólo piénsese en salario, formación, carrera y tamaño de la planta) son demasiado grandes como para dar por supuesto que el eje de la transformación sea normativo o informático. Habíamos señalado que entre los fundamentos de la Ley se afirmaba que modernizar la Provincia conllevaría desplegar servicios innovadores en el sistema de salud, seguridad, escuelas y producción pero en ningún lugar hay referencia alguna a estas temáticas sino a los aspectos propios del servicio administrativo con lo cual se confirma esta visión que pone el acento en el modelo burocrático y no en las políticas. Que la Ley no haya delineado aspectos vinculados con a la carrera administrativa o a la reestructuración salarial o que la reglamentación de la Ley no haya fijado aspectos referidos a la capacitación o a la desconcentración y la descentralización territorial, que la propia ley prevé, es otra pauta.

A la fecha, lo único certero es un doble proceso: un *continuum* en el tiempo de los diagnósticos y soluciones de las políticas de la Nueva Gestión Pública que han atravesado, con un discurso teórico simple y efectista, distintos gobiernos provinciales; por otro lado, el mimetismo o “isomorfismo institucional” en la terminología de DiMaggio y Powell (1999) que ha implicado “tomar” el modelo de la Ciudad de Buenos Aires para “implantarlo” en la Provincia sin una exploración de las diferencias entre una y otra Jurisdicción. Si bien no es la intención de este trabajo hacer un análisis proyectivo, no podemos dejar de advertir que este tipo de políticas encuentran una fuerte resistencia organizacional y pueden fracasar, a pesar de las buenas intenciones, cuando se sustentan en errores de diagnóstico.

¹ Según la investigación referenciada, el distrito de Buenos Aires está subrepresentado en aproximadamente un 9,5% en su magnitud de distrito.

² Los 70 diputados elegidos por la Provincia de Buenos Aires, ocupan poco más del 27% del total de la Cámara baja.

³ Su peso específico en el contexto nacional la hace estar presente en cualquier de los grandes acontecimientos nacionales. Ha señalado Ollier (2011) una peculiar imbricación, con referencia al caso de la Provincia de Buenos Aires, de las instancias nacional y provincial, tanto por el rol preponderante de esta Provincia en la política nacional como del impacto decisivo de la política nacional en su territorio pero también por un natural proceso de cooperación entre ambas jurisdicciones. En efecto, su carácter des/estabilizador sobre la nación se evidencia no sólo en los resultados electorales provinciales, sino más bien, últimamente, por la búsqueda del gobierno nacional de “decidir” los candidatos a los cargos provinciales. Por otro lado, se advierte en las últimas décadas la “nacionalización” de los discursos, políticas y acciones de la Provincia. Por último, aunque no menos evidente, ambas Jurisdicciones entablan distintos procesos colaborativos que reconocen esta tensión relacional.

⁴ Obviamente, además contribuyó la estrategia del kirchnerismo de vinculación directa con los intendentes para su construcción política. Pero sin ese proceso de desinstitucionalización, la estrategia hubiera fallado.

⁵ En el Diccionario Pasquino (1982) entiende a la modernización como aquel conjunto de modificaciones operadas en las esferas política, económica y social que vienen caracterizando los dos últimos siglos.

⁶ Ya estudiados por, ejemplo, en Durkheim en su tesis doctoral, La división del trabajo social.

⁷ Como agrega este autor, necesariamente el proceso de modernización va asociado al de secularización, puesto que si todo puede (o parece ser) modificado por la acción humana, lo sagrado, lo inmutable, los mitos se desvanecen.

⁸ Pero este progreso debería ser obra exclusiva del hombre y de su naturaleza social, sin ningún factor externo, pues en caso contrario, la idea de progreso se confundiría con la de Providencia.

⁹ Agrega el mismo autor: “En este segundo nivel se concentran las llamadas reformas de segunda generación o reformas “hacia dentro”, que tienen que ver con la las tecnologías de gestión y también con la eficiencia y la eficacia institucionales” (Hintze 2001:1). De una forma similar, Blautman ha dicho que mientras que la Reforma del Estado implicaría cambios estructurales en el ámbito social, político y económico, la Reforma Administrativa produciría modificaciones, sustancialmente en las formas de gestión del aparato público (Blutman, 1998). Echebarria Ariznabarreta (2000), por su parte, distingue las reformas institucionales, que son las que afectan el diseño y funcionamiento de las instituciones de las reformas sustanciales que afectan el contenido de la acción pública, redefiniendo su finalidad, objetivos y alcance.

¹⁰ Sin embargo, es Estados Unidos el principal país promotor del modelo para la nueva gerencia pública, a partir de la importante difusión alcanzada por la conocida obra Reinención del Gobierno, de Osborne y Gaebler (1994) y sus principios de la modernización, denominados por las “Cinco R”: “Reestructuración”, “Reingeniería”, “Reinención”, “Realineación” y “Reconceptualización”.

¹¹ Ello implicaría introducir rivalidades hacia dentro del sector público y de flexibilidad laboral nunca antes vistos en las administraciones públicas latinoamericanas.

¹² Los modelos de reforma, los sistemas informáticos y las TIC no son políticamente neutras y pese a que se presentan sólo como herramientas, los procesos de reforma y modernización de la Administración de los últimos años también han sido conflictivos en todo Latinoamérica.

¹³ De acuerdo a Zeller (2007) se identifica como “de primera generación” las reformas vinculadas con la transformación estructural de los roles estatales, mientras que las destinadas a la mejora del funcionamiento de las instituciones estatales se conceptualizaron como de “segunda generación”. Otra diferenciación, ya clásica es la de Oszlak (2003) quien señala que en las reformas de primera generación –o hacia fuera– el Estado deja de hacer “algo” (v.g. producir bienes, prestar servicios, regular el comportamiento de ciertos actores), siendo reemplazado en su ejecución por un tercero (incluyendo a la “mano invisible” del mercado). El Estado prescinde totalmente de una proporción de prestadores estatales (v.g. empleados públicos), sin que nadie los reemplace. Hay procesos de reducción de la dotación de personal, a cambio de contraprestaciones materiales bajo la forma de indemnizaciones por retiro voluntario, jubilación anticipada. Pero son también parte de un proceso de “reestructuración” del Estado.

¹⁴ La Ley N° 11.184 fue prorrogada por el término de un año mediante la Ley N° 11.369 y por la Ley N° 11.489, por otro período.

¹⁵ Se preveía la prescindibilidad de los agentes con una indemnización equivalente a la prevista en el artículo 247 de la Ley Nacional de Contrato de Trabajo –Ley N° 20.744– y un régimen de jubilación de excepción, un régimen de pasividad anticipada y un sistema de retiro voluntario.

¹⁶ El Programa constaba de distintos componentes: a) Sistema de Control Interno; b) Gestión de Recursos Humanos; c) Proyectos para la mejora de la gestión; d) Desburocratización de la Administración Pública; y e) Nuevas Tecnologías de Gestión.

¹⁷ Los componentes del programa eran: a) Régimen de Acceso a la información Administrativa; b) Régimen de la ética en el ejercicio de la Función Pública; y c) Desburocratización de la Administración Pública Provincial y Control Social.

¹⁸ Contra la elaboración de un compromiso de cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificables y mensurables, se le otorgaría al organismo beneficiario de naturaleza presupuestaria o la pérdida de las flexibilidades otorgadas ante su incumplimiento.

¹⁹ En efecto, los bloqueos y vetos se han encontrado más bien dentro del partido gobernante por el poder de los intendentes del conurbano y de algunos legisladores del propio partido.

²⁰ “A fines de 2004 la división en el bloque de legisladores oficialistas bonaerenses, dejando en minoría a los partidarios del Gobernador F. Solá, aliado del Presidente, y la negativa a incluir en la aprobación del presupuesto provincial la delegación de poderes en el ejecutivo tal como sucedía en el ámbito nacional, dieron la tónica de un conflicto creciente que preanunciaba la ruptura que se produciría para las elecciones legislativas de 2005. Luego de que esa ruptura se produjera, el oficialismo se encontró en minoría en varias oportunidades, al menos durante el segundo semestre de 2005 y hasta que se produjo la renovación parlamentaria” (Cheresky, 2006:48). Ello generó conflictos en la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, cuya descripción y consecuencias exceden el objeto de este estudio aunque es dable señalar que esa tensión moldeó el estilo de gobierno.

²¹ La excepción fue la dura derrota legislativa en territorio bonaerense del Frente para la Victoria en 2009 (más por su impacto político que por los guarismos), donde asumió carácter de candidato a legislador “testimonial” junto a Néstor Kirchner. En Piana y Baeza (2013) analizamos la estrategia de marketing político de De Narváez en las elecciones de 2009.

²² <http://www.elecciones2011.gob.ar/paginas/paginas/dat02/DGO02999A.htm>. Fecha de consulta: 29/05/14.

²³ Ley N° 13981, promulgada el 8/4/09. Sin embargo, no ha entrado en vigencia a la fecha por la falta de reglamentación.

²⁴ Decreto-Ley N° 7.764/71.

²⁵ www.hcdiputados-ba.gov.ar/proyectos/11-12PE10.doc. Fecha de consulta: 12/11/2013. Entre los fines específicos ese mismo artículo enumera los siguientes: “1. Crear regiones, como instrumento de desconcentración y descentralización de la Administración Central; 2. Fortalecer y ampliar la autonomía municipal, fomentando su asociatividad; 3. Institucionalizar una gestión integrada de la Región Metropolitana; 4. Implantar un modelo de gestión basado en soluciones tecnológicas; 5. Reestructurar la administración, simplificando trámites y procedimientos.”

²⁶ Luego define, en esta lógica, a “Las Regiones, como unidades administrativas innovadoras, se gestan como áreas del Estado altamente ejecutivas, dinámicas y flexibles” (Buenos Aires, Plan de Regionalización ..., 2011:33).

²⁷ (Buenos Aires, Plan de Regionalización ..., 2011:44).

²⁸ <http://provincianoticias.com.ar/2016/03/01/discurso-completo-de-la-gobernadora-maria-eugenia-vidal/>

²⁹ El Decreto fijaba límites a la cantidad de Subsecretarías y Direcciones pero también delimitaba la cantidad de asesores así como también los pasos para la aprobación de las estructuras de los Ministerios y Secretarías entre otras pautas. Las excepciones que señaláramos estuvieron dadas exclusivamente en el primer aspecto.

³⁰ Fecha de Sanción: 19/05/2016; Fecha de Promulgación: 20/05/2016; Decreto de Promulgación: 555/2016. Fecha de Boletín Oficial: 26/05/2016.

³¹ Fechado el 28/3/16 y publicado el 6/4/16.

³² Fechado el 30 de mayo de 2016 y publicado el 24/6/16. Antes de la aprobación de la Ley, ya entre las acciones de la Subsecretaría para la Modernización del Estado, dependiente del Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, se la facultaba para “8. Actuar como órgano rector del/los sistema/s de soporte de gestión internos y de atención al ciudadano que establezca el Gobierno Provincial con el objeto de implementar el Plan Estratégico de Modernización de Administración Pública Provincial” (Decreto N° 341/16 promulgado el 12/04/2016 y publicado el 29/04/2016), acción que no estaba en el diseño original de la estructura ministerial, Decreto N° 39/15B, por lo que se deduce que en ese período se diseñó o definió esta política.

³³ Fecha de Sanción: 07/07/2016; Fecha de Promulgación: 21/07/2016; Decreto de Promulgación: 842/2016; Fecha de Boletín Oficial: 29/07/2016.

³⁴ Más adelante, en el propio Plan que se aprueba como Anexo de la Ley aparecen otros principios, como los de economía, eficiencia y eficacia (art. 2° Anexo del Plan).

³⁵ Nótese nuevamente el uso indistinto entre Administración y Estado.

³⁶ Existe, sin embargo, un Capítulo, el II, no enumerado entre los tres componentes que es identificado como “Simplificación de la Administración Pública” que puede deberse a un error en la enumeración de los Componentes del Plan o bien una inserción errónea en el presente Título, pues no cumple con la consigna de identificar Objetivos-Instrumentos-Actividades como en los otros componentes. Nos inclinamos por la segunda porque en la ley base, la de la Ciudad de Buenos Aires, no aparece como componente.

³⁷ Como dijimos, no aparece en la Ley de Modernización de la Ciudad, el componente vinculado a la simplificación administrativa.

³⁸ El Plan menciona como actividades algunas acciones colaterales o procedimientos para llegar a las actividades.

³⁹ El Plan indica como actividad, en verdad, un presupuesto de estos Planes Estratégicos de Gestión, que es la existencia de un Presupuesto Plurianual de Inversiones de cada jurisdicción con mecanismos de evaluación y revisión anuales.

⁴⁰ La mención a la Ley N° 13.666 sólo aparece en el articulado de la Ley que aprueba el Plan pero no en el Plan en sí mismo.

⁴¹ El mismo criterio, expresado en sentido positivo, lo identificamos en la Ley de Emergencia Administrativa y Tecnológica, que pone la causa del mal en “años de desinversión y de administraciones imperfectas” que provocan una “actuación estatal deficiente e ineficaz”.

⁴² Conf. artículo 5° de la entonces vigente Ley de Ministerios, Ley N° 14.805. A la fecha, la actual Ley provincial de Ministerios vigente, Ley 14.853, eliminó el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública y creó nuevamente el Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros, asumiendo su titular no sólo la jefatura política que tenía en el Ministerio de Gobierno sino también la administrativa pues retiene, al igual que el Ministerio de Coordinación y Gestión Pública, la refrenda de todos los decretos. El Plan que estamos estudiando ha quedado hoy bajo la órbita del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros.

⁴³ Señalamos en un trabajo anterior que además de la división política en 135 partidos o municipios, existen 12 regiones sanitarias, 8 secciones electorales, 25 regiones educativas, 7 regiones turísticas, 18 departamentos judiciales (20 creados), 13 corredores productivos además de delegaciones de la Agencia de Recaudación de Buenos Aires, Instituto Obra Médico Asistencial de la Provincia, Instituto de Previsión Social de la Provincia, de la Caja de Retiro de Policías, Registro de las Personas, Seguridad Vial, del Ministerio de Trabajo, del Ministerio de Asuntos Agrarios, del Tribunal de Cuentas en diferentes localidades de la provincia (Piana 2014).

⁴⁴ Usamos la herramienta WCopyfind.4.1.5 que se encuentra disponible en la Web para descargar y hacer la comparación entre textos. Dicha herramienta puede descargarse desde <http://plagiarism.bloomfieldmedia.com/wordpress/software/wcopyfind/>. Fecha de Consulta: 01/12/2016.

Referencias

ARELLANO GAULT, David, 2001. “Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal”. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre de 2001.

ARELLANO GAULT, David, 2003. “Nueva Gestión Pública y diseño político-institucional. Implicaciones para un país como México”. *Revista LAPEM*, enero-abril 2003, México.

BLUTMAN, Gustavo (1998) *Aproximaciones a la Reforma del Estado: cambios en Argentina entre 1989-1992*. Buenos Aires: Eudeba.

BOUZA-BREY, Luis, 1999. “El poder y los sistemas políticos” en CAMINAL BADIA, Miquel (ed.), 1999. *Manual de Ciencia Política*. Madrid: Tecnos.

BUENOS AIRES (2010). Plan de regionalización. Un estado inteligente para la provincia del futuro. La Plata: Ed. Plan de Regionalización de la provincia de Buenos Aires.

BUENOS AIRES (2011). Plan de Regionalización de la provincia de Buenos Aires. Un nuevo paradigma de Estado. La Plata: Ed. Plan de Regionalización de la provincia de Buenos Aires.

CAO, Horacio y Roberto ESTESO (2001), “La Reforma de las Administraciones Públicas Provinciales, balance de la década de los ‘90 y nueva agenda” en *Administración Pública y Gestión Estatal*, núm. 1. Santa Fe, Argentina: Maestría en Administración Pública / FCE / UNL.

CAO, Horacio, 2008. Administración pública argentina: nación, provincias y municipios – XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, noviembre 2008.

CENTRÁNGOLO, Oscar y JIMÉNEZ, Juan Pablo, 2004. Las relaciones entre niveles de gobierno en Argentina. *Revista de la CEPAL* N° 84, Págs. 117-151. CEPAL.

CHERESKY, Isidoro (Comp.), 2006. *La política después de los partidos*. Buenos Aires: Prometeo.

CLEARY Eda, 2006. “El eterno dilema del control de la gestión pública en América Latina y el Caribe: Desconfianza, control y castigo versus Confianza, verificación y estímulo. Una contribución hacia la contextualización del tema”. www.top.org.ar/ecgp/FullText/000002/2726.pdf Accesado el 19 de diciembre de 2016.

DI MAGGIO Paul y POWELL Walter (Comp.), 1999. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE.

ECHEBARRIA ARIZNABARRETA, Koldo, 2000. “Reivindicación de la reforma administrativa: significado y modelos conceptuales”. Ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 - 27 Oct. 2000.

FREUND, Julien, 1968. *La Esencia de lo Político*. Madrid: Editora Nacional.

GODIO, Julio, 2003. *Argentina, luces y sombras en el primer año de transición: las mutaciones de la economía durante el gobierno de Duhalde*. Buenos Aires: Biblos.

GROISMAN, Enrique, 1991. *Políticas administrativas para el sistema democrático*. Buenos Aires: CEAL.

HEEKS, Richard (ed.), 2001. *Reinventing Government in the Information Age: International Practice in IT-Enabled Public Sector Reform*. London/New York: Routledge.

HINTZE, Jorge 2001. Gestión presupuestaria de estructuras: un instrumento para la gestión por resultados. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 noviembre 2001.

LÓPEZ, Andrea (coord.), 2005. “Indicadores de Gestión para el Monitoreo de las Políticas de Modernización en el Sector Público: Revisión teórica y propuesta para su elaboración”. *Desarrollo Institucional y Modernización del Estado*, N° 71, Instituto Nacional de la Administración Pública, Dirección de Investigaciones, Junio.

OLLIER, María Matilde, 2011. *Atrapada sin salida. Buenos Aires en la política nacional (1916-2007)*. Buenos Aires: UMSAN Edita.

ORLANSKY, Dora (1995): “Crisis y transformación del Estado en la Argentina (1960-1993)” en *Cuadernos de Estudios Empresariales*, N° 5. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.

OSBORNE David y GAEBLER Ted, 1994. *La Reinención del Gobierno: cómo el espíritu empresarial está transformando el Sector Público*. Barcelona: Paidós.

OSZLAK, Oscar, 2000. El mito de Estado mínimo: Una década de reforma estatal en Argentina. IV Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, 2000.

OSZLAK Oscar, 2003. ¿Escasez de recursos o escasez de innovación?: la reforma estatal argentina en las últimas dos décadas. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Panamá, 2003.

PASQUINO Gianfranco, 1982 “Modernización” en BOBBIO, N., MATTEUCI, N. y PASQUINO, G. (Orgs.). *Diccionario de política*. Madrid: Siglo XXI / pp. 1038-1049.

PIANA, Ricardo Sebastián (2012 b). *El Estado. Un recorrido teórico por los temas de hoy*. La Plata: EDULP.

PIANA, Ricardo Sebastián (2012). La reforma de la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de la gestión 2002-2007. Tesis de doctorado. Disponible en: <http://hdl.handle.net/10915/31545>. Accesado el 05 de junio de 2016.

PIANA, Ricardo Sebastián y BAEZA, Noelia, 2013. “Candidatos a medida- ¿Cómo se construyó el candidato que le ganó a los Kirchner?” en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Pontificia Universidad Bolivariana*, Vol 44, No 119 (2013), Medellín.

PIANA, Ricardo Sebastián, 2014. El Plan de Regionalización de la Provincia de Buenos Aires. Una aproximación a sus presupuestos teóricos. Ponencia presentada en las VIII Jornadas de Sociología de la UNLP organizadas por el Departamento de Sociología de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UNLP) realizadas los días 3, 4 y 5 de diciembre 2014.

PIANA, Ricardo Sebastián, 2015. ¿Regionalización de la Provincia de Buenos Aires o vuelta de la nueva gestión pública? en *Revista Electrónica do Curso de Direito da UFSM* - v. 10, n. 1.

RANDAZZO, Aníbal Florencio, 2004. *Modernización el estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

REYNOSO, Diego, 2005. “Bicameralismo y sobre representación en Argentina en perspectiva comparada”. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político* Volumen 2 Número 1, pp.69-94.

VARGAS HERNÁNDEZ, José Gpe., 1999. “Las relaciones de los fundamentos teóricos entre la “Nueva Economía Política”, la “Nueva Gerencia Pública” y la “Nueva Política Social”” en *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 4, Instituto Internacional de Gobernabilidad/PNUD, septiembre de 1999, Barcelona.

ZELLER, Norberto, 2007 (Coord.) Marco conceptual metodológico para el estudio de las políticas públicas. Buenos Aires: Dirección de Investigaciones. Instituto Nacional de la Administración Pública.

Cómo citar este artículo

Piana, Ricardo Sebastián (2017) “El Plan Estratégico de Modernización de la Administración Pública bonaerense. Un Análisis de los principios, presupuestos y los modelos. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N° 12: 245-274

Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista

State Reform and Provinces throughout Alfonsín's government

Horacio Cao

Doctor en Administración de la Universidad de Buenos Aires, investigador del CIAP - FCE - UBA. Su libro más reciente (en colaboración) es *El Estado en cuestión. Ideas y política en la Administración Pública argentina (1960 - 2015)*. horaciocao30@gmail.com

Resumen

El trabajo analiza las políticas de reforma del Estado durante el mandato presidencial del Dr. Raúl Alfonsín (1983/89) y cómo ellas dibujaron un escenario en donde las provincias redefinirían su lugar en el ámbito de lo político y lo administrativo. El texto describe el complejo escenario que debió enfrentar el presidente, las tensiones en torno a la orientación que debía tener la reforma estatal y cómo su capítulo provincial fue procesado a partir de las instituciones federales. Ellas tuvieron un papel crucial en el reemplazo de importantes actores políticos, económicos y sociales que entraron en decadencia a partir de cambios ocurridos tanto en el orden político como en el proceso de acumulación. De esta forma se relata el proceso por el cual, frente a las medidas de ajuste -que de forma fragmentaria y contradictoria adelantó el gobierno radical- las provincias lideraron la reorganización y revalorización del patrón territorial de construcción política en la Argentina.

Fecha de recepción:

7.9.16

Fecha de aceptación:

5.2.17

Palabras clave: Provincias - Reforma del Estado - Federalismo - Presidencia de Raúl Alfonsín - Neoliberalismo

Abstract

This paper focuses on the State Reform in Argentina during the presidential term of Dr. Raúl Alfonsín (1983-1989) and the way it prompted for an institutional setting that eventually enabled the provinces to reshape their insertion in both political and administrative stances. The article points to the complex scenario the President had to face, the political tensions stemming from the very orientation of state reform, and the articulation of frequently conflictive federal and provincial institutional levels. Together with ongoing shifts in both the overall domestic polity and the process of economic accumulation, state reform performed a crucial role in the substitution of major economic, political and social actors. Thus, we portray the process through which, in front of the adjustment policies implemented by the Radical government, the provincial states spearheaded the reorganization of Argentina's political structure.

Key words:

Provinces - State Reform - Federalism - President Raúl Alfonsín - Neoliberalism.

Introducción¹

En este trabajo analizamos las políticas de reforma del Estado durante el mandato presidencial del Dr. Raúl Alfonsín (1983/89) con especial atención en la situación de los Estados provinciales. Se trata de una historia poco recorrida dentro de los trabajos que se dirigen al análisis de la Administración Pública Argentina. Hay disponible en internet y bibliotecas un palimpsesto de normativa, documentación, trabajos históricos, noticias de diarios, anecdotarios, algunos (escasos) análisis organizacionales, pero poco de ello ha sedimentado en reflexiones sistemáticas sobre la reforma estatal en tiempos de Alfonsín y menos sobre su trayectoria provincial.²

El periodo histórico que analizamos se despliega en momentos en que era notorio –a nivel nacional, regional y mundial– el ascenso de las ideas neoliberales, cuyo desembarco en el Estado argentino se dio con la dictadura militar que usurpó la conducción política del país en el año 1976. Es en ese momento en que se comienza a dejar de lado al desarrollismo como ideología estatal y a reemplazárselo por las ideas de ajuste estructural.

El fracaso de la dictadura y la derrota en la guerra de Malvinas propiciaron un apresurado retorno a la legalidad constitucional en cuyo marco fue electo el Dr. Raúl Alfonsín como presidente de la Nación. Su periodo presidencial fue intenso y cambiante; en su devenir hubo la búsqueda de un camino alternativo al del ajuste estructural y ante la imposibilidad de franquear las restricciones del escenario político y económico, el despliegue de medidas de corte neoliberal inducidas por una serie de desequilibrios exorbitantes (inflación, balanza de pagos, endeudamiento, déficit fiscal).

Entre las medidas de reforma, aquellas que tuvieron una orientación descentralizadora generaron una revalorización de las provincias –tanto en lo administrativo como en lo político– y terminaron produciendo una amplificación de la importancia del patrón territorial de construcción política en la Argentina. De estos temas trata el trabajo que sigue.

1. Ajuste y política en la Argentina**1.1. Los prolegómenos del gobierno radical**

Con el golpe de Estado de marzo de 1976 se inicia un nuevo ciclo en la historia argentina, cuya direccionalidad marcaría el tono de la sociedad por veinticinco años. El eje central de la dictadura giró alrededor de un programa neoliberal que, según expresó el Ministro Martínez de Hoz, venía a terminar con un periodo de “fracaso y frustración... que comienza en la posguerra del 46”.³

Según su visión, en aquel momento se habían comenzado a generar tremendos errores en la vida pública, originados en “*la intervención excesiva del Estado en la economía y... el concepto de economía cerrada*” (Martínez de Hoz, 1981: 705). Para enfrentarlos la dictadura acudió a los conceptos de subsidiariedad –que implicaban privatización y descentralizaciones– y apertura económica, que justificaron políticas de liberalización (desregulación) y libre cambio en el mundo de las finanzas y del comercio exterior.

De estos conceptos se derivaron políticas concretas que afectaron severamente el mundo social pues debilitaron la estructura de empleo industrial y las instituciones que habían sido funcionales al proyecto desarrollista (sindicatos, partidos políticos, escuelas técnicas y comerciales, etc.). Igualmente, a partir de su despliegue, se construyó un nuevo bloque de poder definido por las capacidades estructurales para disciplinar a los actores populares, en particular a los asalariados.⁴

Los resultados no fueron los que preveían los defensores del libre cambio: la dictadura no hizo más que cosechar fracaso tras fracaso en lo económico, lo político, y lo social. En los años de la *plata dulce*, muchos síntomas del descalabro se mantuvieron ocultos por la enorme disponibilidad de divisas derivadas de un escenario financiero mundial caracterizado por la sobreoferta de créditos. Pero cuando las favorables condiciones internacionales cambiaron

-la señal emblemática en este sentido fue el incremento de la Reserva Federal de los EEUU de las tasas de interés de referencia de las deudas públicas y privadas (años 1981-2)- se produjo un doble proceso de efectos demoledores: fuga de capitales e incremento vertical de los giros al exterior en concepto de pagos por los servicios de la deuda externa.

De esta manera se hizo patente, súbitamente, una situación de penuria fiscal que mostraba que la dictadura no había hecho más que profundizar la situación crítica que ya se vivía hacia mediados de los 70, cuando usurpó el poder.

Ante el escenario de desintegración y como estrategia de fuga hacia adelante, el gobierno de las FFAA -con un supuesto guiño de los EEUU- decidió la invasión de las irredentas Islas Malvinas. La derrota militar promovió una desordenada apertura democrática y el regreso a los cuarteles.

Ahora bien, si la situación ya era penosa, los gastos de guerra llevaron a la economía y al escenario fiscal hasta límites difíciles de catalogar: en 1981/82 el PBI retrocedió casi el 12%, y el déficit fiscal anual fue del orden del 10% del Producto Bruto Interno (INDEC, 1993: 403 y Carcioffi, 1990: cuadro I.12).

1.2. Las dificultades de la transición radical

En diciembre de 1983 el Dr. Raúl Alfonsín asume el primer gobierno post dictadura. A grandes rasgos, su propuesta de gobierno era la de construir un Estado de Derecho que sometiese a los poderes corporativos (FFAA., Iglesia y sindicatos) a través de las instituciones de la democracia. Consecuentemente, consideraba que el núcleo de la problemática nacional estaba en la política y en el cambio de una matriz autoritaria por otra que promoviera las libertades individuales, el pluralismo y el rechazo de los dogmatismos. Este cambio, que se programaba como gradual, era el centro del proceso político el cual, a nivel continental, se nominó genéricamente como *transición democrática*.

El propio Presidente, en su discurso de asunción ante la Asamblea Legislativa el 10 de diciembre de 1983, y nada menos que en el capítulo dedicado a la economía, sostuvo que “*los objetivos fundamentales de gobierno constitucional se encuentran en los ámbitos cultural, social y político*”.⁵ Varios autores han sostenido que esta idea de priorizar lo político sobre lo económico fue un error. Larriqueta -a la sazón funcionario económico de cotidiana vinculación con el Presidente- sostenía que esa postura fue parte de una estrategia; era tan abrumador todo lo que estaba pasando en el país, —“*las consecuencias trágicas de la violencia, la derrota en la guerra, la destrucción de su cultura*”— que hubiera sido políticamente contraproducente hacer pública con toda crudeza la profundidad de la crisis económica (1988: 128).

Lo cierto es que en el momento de asumir, la situación económica era calamitosa, con un déficit fiscal fuera de quicio y en proceso de crecimiento vertiginoso: para el año

1983 se precisaba incrementar en más de un 40% los recursos para alcanzar un presupuesto equilibrado (Carcioffi, 1990: cuadro I.12). Y no sólo eso; se debía enfrentar, además, vencimientos exorbitantes de la deuda externa, una larga crisis sobre segmentos del aparato productivo y un contexto internacional hostil con agudas restricciones al financiamiento y en un proceso de marcado deterioro de los términos de intercambio.

El escenario político nacional, aquél al que Alfonsín colocaba como principal preocupación gubernamental, era igualmente explosivo. En particular, porque las Fuerzas Armadas, si bien no habían tenido más remedio que llamar a elecciones, mantenían su poder de fuego e independencia con respecto del poder político. Como si esto fuera poco, sus cuadros consideraban en los peores términos al Presidente Alfonsín, tanto es así que todo el periodo estuvo salpicado por actividades -misas, paradas militares, renunciaciones estentóreas, declaraciones estridentes- que eran encabezados por efectivos retirados y en actividad.

Veamos un ejemplo: en ocasión de un acto realizado en diciembre de 1984 -en el 9º aniversario del intento de copamiento del Batallón de Monte Chingolo por parte de la guerrilla ERP (Ejército Revolucionario del Pueblo) -el militar en actividad encargado del discurso de ocasión, expresó, desafiante, ante un público en el que se destacaba la presencia de ex funcionarios de la dictadura: “*nos capacitamos profesionalmente velando a la par nuestras armas para acudir nuevamente al toque del clarín cuando la patria nos lo demande*” (CISEA, 1984: 67).

El gobierno, que no podía quedarse impasible ante tales muestras de insubordinación, rotó reiteradamente los mandos militares, lo que generó resultados contraproducentes, pues los nuevos jefes designados, al llegar a posiciones de comando, se mostraban tanto o más inmanejables que los desplazados.

En la esfera partidaria, la polarización electoral había puesto el foco de atención en dos fuerzas: la oficialista Unión Cívica Radical (UCR) que acompañaba al presidente con pocas fisuras y el sorpresivo perdedor de la contienda electoral, el Partido Justicialista (PJ). En los primeros tiempos de su gobierno, el alfonsinismo pudo tener la situación bajo un relativo control pues aprovechó los enormes problemas internos del peronismo para neutralizar sus ataques o realizar alianzas coyunturales de acuerdo a sus necesidades.

De las fuerzas enfrentadas en el principal partido opositor -que, a grandes rasgos podían agruparse como el ala sindical y la político territorial respectivamente- la sindical era la más poderosa y la que mostraba una oposición más frontal. En esto había razones ideológicas -en ella todavía circulaban dirigentes que se enorgullecían de haber participado de la persecución de disidentes izquierdistas en el último gobierno de Perón- pero también era respuesta a la crítica que Alfonsín había lanzado, ya desde la campaña electoral, sobre los sindicatos en relación a su escaso grado de cultura democrática.

Por el contrario, con el ala político-territorial hubo una tendencia a establecer acuerdos y trabajos conjuntos; dentro de ella, varios gobernadores justicialistas se convirtieron en interlocutores clave de funcionarios de la Presidencia. El ámbito provincial fue, en el primer momento, un lugar en donde ambos actores –radicales y peronistas– buscaron acuerdos. Duró poco tiempo: con la enorme e incontenible crisis fiscal esas alianzas no tardaron en desvanecerse. Volveremos sobre el tema en la tercera sección del trabajo, cuando analicemos las ideas de reforma provincial en el periodo radical.

Desde la Iglesia católica, que solía expresar la opinión de los poderosos actores políticos y económicos de la saliente dictadura, se realizaban declaraciones altisonantes, como la de catalogar a la democracia recién instalada de *«permisiva, anárquica, selvática, de costumbres barbáricas, anémica»* o la de “denunciar” que el gobierno buscaba *«descristianizar»* al pueblo argentino con *«tanta pornografía, tanto robo y herejía»* (CISEA, 1984: 20).

En este crítico escenario el gobierno pensó que podría apelar a la buena voluntad de las potencias centrales para paliar la difícil situación. Es que el proceso argentino, que hacía parte de la citada transición democrática de América Latina, había sido saludado como un proceso ejemplar. Adicionalmente, pues era un caso crítico dentro del sub continente por su carácter relativamente prematuro y, por último, por el impacto que se auguraba tendría sobre los regímenes vecinos de Brasil, Paraguay, Chile y Uruguay (como efectivamente ocurrió). De acuerdo a Atilio Borón:

«... muchos gobernantes... expresaron su amarga desilusión ante la incommovible actitud de los países acreedores [que mantuvieron] sin variar un ápice la política que habían fijado hacia nuestros países en épocas de dictadura (...) Algunos sinceros demócratas pensaron, no sin excesiva ingenuidad, que esta «línea dura» de las potencias reflejaba su rechazo por los autoritarismos... Su sorpresa y su decepción fueron mayúsculas cuando advirtieron que, junto con los vítores y los discursos grandilocuentes con que se celebraba el advenimiento de la democracia en América Latina, la misma política continuaba siendo fríamente aplicada –a veces hasta con mayor ensañamiento– a los nuevos gobiernos»
(Borón, 2003: 234).

La política internacional no sólo se dirigió hacia los países desarrollados; en el plano latinoamericano el canciller argentino, Dante Caputo, fue uno de los principales promotores del llamado *Club de Deudores*, que agrupaba a once países de la región que firmaron el Consenso de Cartagena como primer paso para articular una respuesta

conjunta al problema de la deuda. El despegue de esta estrategia fue dinamitada por el tibio apoyo que recibieron desde dos países clave: Brasil y México.

Más allá de estas dificultades, la política radical ha dejado para la historia elementos trascendentes: los acuerdos comerciales con Brasil que terminarían institucionalizándose en el MERCOSUR, los encuentros del Grupo Contadora que fueron claves para evitar la invasión norteamericana a Nicaragua, y la desmentida directa de Raúl Alfonsín al presidente de los EEUU Ronald Reagan respecto de la soberanía de los pueblos.⁶

Es así que el periodo presidencial estuvo jalonado por levantamientos militares, una pertinaz inflación con estancamiento económico, paros generales y el cínico apoyo de las potencias occidentales, que apenas ocultaba las presiones para que se realizara un draconiano ajuste en la economía.

En una primera etapa, el presidente Alfonsín buscó desplegar una propuesta más bien audaz de la mano del Ministro Bernardo Grispun –cuyos enfrentamientos con los representantes del FMI llegaron al nivel de leyenda⁷ y el canciller Dante Caputo, que buscaba algún apoyo entre países de la región y en la socialdemocracia europea.

La soledad internacional sumada a las turbulencias internas, derivaron en un viraje hacia políticas defensivas: negociación con los organismos multilaterales, alianza con los capitanes de la industria –los referentes de las principales industrias del país– y reformas incrementales. Los resultados de esta estrategia, en términos socioeconómicos, no fueron buenos; los diagnósticos de la época hablan de estancamiento o franco deterioro y, no en vano, los ‘80 fueron llamados *la década perdida*. Según todos los análisis, estos hechos explican el descenso en la popularidad del gobierno y las derrotas electorales que sufrió en 1987 y 1989.

Pero faltaba algo más; hacia el final del mandato presidencial, el boicot combinado de las patronales rurales –que retuvieron las liquidaciones de exportaciones– y de los organismos financieros internacionales –que negaron préstamos y dieron señales de desentenderse de la suerte del Presidente– llevaron al gobierno a una situación caótica que disparó una galopante hiperinflación y, como consecuencia directa de esta, una ola de disturbios y saqueos en las principales ciudades del país. Alfonsín debió entregar el poder cinco meses antes de terminar su mandato.

2. El Estado en cuestión

2.1. La reforma del aparato estatal en tiempos de Alfonsín

Con el despliegue de la industrialización por sustitución de importaciones –a la salida de la crisis del '30 y hasta mediados de los '70- se verificó en la República Argentina una continua ampliación de la intervención estatal, la cual en muchos casos se expresó con regulaciones y estatizaciones sobre espacios regidos anteriormente por reglas de mercado. Ya desde esas épocas, el crecimiento estatal mereció diferentes tratamientos y políticas públicas (Campione, 1996).

De la mano de las políticas neoliberales que la dictadura instaló en marzo de 1976, los planes de Reforma cambiaron el sentido histórico de la intervención estatal, pues más allá de los objetivos organizacionales y fiscales, aquellos planes se dirigieron a reformular el papel del Estado en el proceso económico-social.

En efecto, a diferencia de los procesos previos, la Reforma del Estado neoliberal no tuvo únicamente objetivos de mejora de la actividad y funcionamiento estatal, sino que, prioritariamente, buscó establecer un nuevo equilibrio Estado-Sociedad. Esta transición se estaba recorriendo cuando llegó a la presidencia el Dr. Raúl Alfonsín.

Un indicador de la importancia que se asignó al tema está dado por la creación, en el ámbito de la Presidencia de la Nación y con el rango de Ministerio, de la Secretaría de la Función Pública. Este organismo estaba dirigido a «asistir al Presidente de la Nación en todo lo referente a la función pública (...) y en todo lo relativo al mejoramiento de su desempeño a través de su examen crítico (...) como el diseño de acciones correctivas, su ejecución y seguimiento»(Decreto 134/83).⁸

Durante el sexenio alfonsinista, el cargo de Secretario fue ocupado por dos importantes dirigentes de la Unión Cívica Radical: en primer lugar, Jorge Roulet, de estrecha e histórica relación política y personal con el Presidente; luego de su renuncia por razones de salud, fue convocado Luis Sthulman, quien era director de la Fundación para el Cambio en Democracia (FUCADE).⁹ Adicionalmente, durante el período, trabajaron en la Secretaría reconocidos intelectuales dedicados al tema: Liliana de Riz, Enrique Groisman, Alberto Bonifacio, Roberto Martínez Nogueira, Isidoro Felcman, Pedro Pirez, Oscar Oszlak, Roberto Estes, Brian Thompson, Marcelo Cavarozzi, Dora Orlansky, etc.

La idea de conducir la reforma estatal desde una Secretaría cercana al Presidente, con capacidad de producir conocimiento y conducida por dirigentes políticos de peso, era parte de la estrategia orientada a equilibrar el poder relativo del área hacendaria y

dotar a todo el proceso de una mirada más compleja que aquella unidireccionalmente capturada por los objetivos de ajuste fiscal.

El trabajo compartido entre esta secretaría de la Presidencia –que planteaba los objetivos y la política en materia de administración (estrategia organizacional, política de RRHH, gestión de estructuras y funciones, etc.)- y el órgano hacendario –que influía en las prioridades con criterios fiscales- fue parte de una forma de encarar la reforma estatal que venía desde la época desarrollista (Dal Bosco, 2002: 32). No siempre generó equilibrios virtuosos ni, como en el caso que nos ocupa, se logró contrarrestar el poder del Ministerio de Hacienda, motorizado por las extremas necesidades fiscales.

Ahora bien, ¿Qué era lo que se esperaba del Estado? Como ocurre en los casos de administraciones muy condicionadas, es difícil responder la pregunta, ya que no se sabe hasta qué punto decide la interpretación de las circunstancias más que la ideología gubernamental. Para tratar de superar esta dificultad recurrimos a dos textos unánimemente reconocidos.

El primero de ellos será el documento programático más difundido durante la campaña electoral de 1983, llamado «100 medidas para que su vida cambie». Este escrito dedicaba las últimas cinco medidas a la gestión estatal:

«eficiencia en la prestación de los servicios públicos (medida N° 96). Austeridad en la función pública (...) todo privilegio será extirpado de los presupuestos (97). Se exigirá el mayor rigor en la administración de las empresas del Estado (...) La fiscalía de investigaciones administrativas será reforzada en medios y funciones (98). Las empresas privadas que han pasado de hecho a ser propiedad estatal retornarán al sector privado, si no existiera interés nacional o beneficio social significativo (99). Las tarifas de los servicios públicos prestados por las empresas del Estado deberán cubrir los gastos de operación y contribuir a la inversión (100)»
(Unión Cívica Radical, 1983).

Como se observa, y a diferencia de lo que ocurría con otros capítulos en donde se fijaban posiciones audaces –derechos humanos, libertades civiles, salud- en lo que refiere al Estado hubo más bien definiciones genéricas y poco profundas. Más allá de ello, es de destacar la importancia que se asignaba a los servicios/empresas públicas (tres de las cinco metas estatales referían a ellas), respecto de los cuales y a diferencia del otro gran referente partidario del escenario político, el Partido Justicialista, la UCR planteaba la posibilidad de privatizaciones.

Otro documento, clave para desentrañar la direccionalidad última de lo estatal, es el discurso del Presidente en Parque Norte (1° de diciembre de 1985), considerado una de las piezas oratorias en donde con mayor claridad se establecieron los objetivos y perspectivas trascendentes de gobierno. Como se recordará, el presidente Alfonsín había centrado sus esfuerzos en la lucha por desmontar el poder corporativo que, según su análisis, había contaminado de autoritarismo y rigidez todos los ámbitos de la vida nacional.

Las líneas para la reforma del Estado eran directa continuación de esta contienda, ahora enfocadas en el ámbito de la Administración Pública. Desde el gobierno se sostenía que los poderes corporativos habían capturado las estructuras ministeriales y habían generado «*sucesivos regímenes de privilegio para distintos grupos*». Además de la problemática propia que esto generaba, incentivaba a que el resto de los sectores de la comunidad, al ver las ventajas que se obtenían de esta situación, también se lanzasen a obtener sus propios regímenes especiales. Esto había concluido en un «*Estado sobrecargado de presiones particularistas que se expresaba en un reglamentarismo jurídico cada vez más copioso y paralizante*» (Alfonsín, 1985).

Salir de este círculo vicioso implicaba transformar la «*sociedad bloqueada con la que culminó el ciclo precedente*» en «*una sociedad flexible*», que permitiera pensar en la «*apertura a nuevas fronteras*», y que aceptara renegociar «*bastiones de derechos adquiridos, nichos de privilegios que se fueron sobre agregando a nuestra legislación*» (Alfonsín, 1985). La herramienta «*esencial*» para lograr este objetivo era la descentralización «*no sólo para alcanzar un objetivo de mayor eficiencia, sino también (...) para asegurar (...) posibilidades más amplias de participación (...) dotando a los ciudadanos de cuotas crecientes de responsabilidad*» (Alfonsín, 1985).

Analicemos ahora el pensamiento de Jorge Roulet. Consistente con la perspectiva de su partido, el Secretario de la Gestión Pública veía en el Estado un elemento esencial en la lucha democrática: «*El nudo de todo consiste en consolidar el funcionamiento de la democracia y para ello necesitamos que el Estado cumpla eficazmente su rol de democratizador de la sociedad*». Para cumplir este rol, era clave la lucha contra las corporaciones: «*La Argentina corporativa quiere destruir el Estado, castrarlo y hacerlo impotente (...) buscan un Estado proveedor de excepciones para sus propios negocios*». En su puja con la Argentina corporativa, deberían ser los funcionarios del gobierno los más «*preocupados por su eficiencia y su eficacia... en la medida en que somos los más interesados en que funcione bien*» (Roulet, 1988a: 20 y 21).

En este sentido, y así como Alfonsín en la campaña electoral de 1983 había dicho que debía colocarse «*una bisagra en la historia argentina*», Roulet plantea una «*discontinuidad sustantiva en la forma de funcionar la administración*» (Roulet, 1988a: 50. Ver también 61, 72, 77).

La discontinuidad tenía una doble faz; por un lado combatía la ineficiencia burocrática y el formalismo; al hacerlo iba introduciendo los controles democráticos y la participación

para desalojar a los intereses corporativos incrustados en los circuitos de gestión; y, por otro, incorporaba el concepto de transición democrática al proceso de reforma:

«En el periodo de transición que prevemos deberán coexistir la vieja administración, en trance de transformación, con la nueva a la cual aspiramos y a la cual sólo ingresarán quienes legitimen su incorporación (...) para ello el 50% de las vacantes del nuevo escalafón estarán reservadas» (Roulet 1988a: 66).

En el esquema ocupaba un lugar clave el Plan Patagonia,¹⁰ que incluía la idea de traslado de la capital argentina al sur, uno de los proyectos al que el gobierno radical le dedicó más energías. Este traslado podría servir como lugar de encuentro para los conceptos de discontinuidad y descentralización:

«Va a darse otro patrón de funcionamiento: llevaremos allá un conjunto diferente de personas para hacer un trabajo organizado de forma distinta, con otro equipamiento, otros métodos (...) El hecho del traslado físico de la Capital Federal va a ayudar a descentralizar el trámite de rutina y a concentrar las funciones de reflexión de diseño de políticas, de planteamiento estratégico y de supervisión» (Roulet, 1988a: 61).

Uno de los principales soportes de la estrategia de discontinuidad y transición, fue el Cuerpo de Administradores Gubernamentales (AG), creado en esa etapa y todavía vigente (Decretos 3687/84, 77/86, 1210/86 y 2098/87). Los AG eran vistos como elementos clave en el proceso de neutralizar las culturas autoritarias mediante la inserción de un nuevo tipo de empleado administrativo basado en valores de profesionalización y meritocracia, que sería una herramienta de gestión vital en el traslado de la Capital (Roulet, 1988a: 62, 73).

Otro dispositivo que alcanzó a tener algún grado de desarrollo giraba alrededor de la idea de desregulación, con la que se buscaba «*(...) depurar, y, eventualmente, reducir, el conjunto de normas que a menudo entorpece la acción del Estado*». El «*exceso de disposiciones*» que, según se sostenía, habían sido «*sancionadas en condiciones históricas muy distintas a las actuales y vinculadas con fines políticos que no siempre fueron compatibles con el sistema democrático*», eran consideradas «*en gran medida*» las culpables de «*las deficiencias que se advierten en la gestión del Estado*» (Decreto N° 2048/87).

Groisman (1991: 12), funcionario de las gestiones de Roulet y Sthulman, sostuvo que este proyecto no es asimilable a la propuesta desreguladora desarrollada en el marco del ajuste estructural, pues buscaba «*contrarrestar la tendencia que tiene toda burocracia a la proliferación de normas y a la complicación de trámites*», a diferencia del neoliberalismo que perseguía «*disminuir indiscriminadamente el número de reglas*» lo que escamotea la discusión de fondo: qué contenido y qué alcance deben tener las normas.

Con menor grado de avance, desde la Secretaría de la Función Pública se desarrollaron, además, otras líneas de acción de las cuales citaremos: Desarrollo de una carrera de la administración pública bajo un esquema participativo y abierto (Groisman, 1991: 62 y Roulet 1988: 60, 64, 66), descentralización de la gestión de estructuras orgánicas funcionales (Groisman, 1991: 35 y ss), cambio de la idea de control de legalidad por la de control de gestión, en línea con hacer pública la información del Estado (Groisman, 1991: 65 y ss; Roulet 1988a: 33, 41) vinculación de programas de intercambio y asociación con otros países de América Latina Roulet 1988a: 38).

Estas líneas de acción y, en general, los elementos e instrumentos de reforma no pasaron lo discursivo pues, como ya comentamos, los desequilibrios fiscales fueron de tal envergadura que absorbieron la iniciativa del gobierno, y las acciones no financieras que pudieron lanzarse fueron intersticiales o complementarias del ajuste.

En resumen: a pesar del peso y los atributos de rango ministerial de la Secretaría de la Función Pública, el centro de gravedad de la reforma estuvo definido por las penurias financieras y por el enfrentamiento con el sindicalismo del sector público, que en buena parte también estuvo determinado por aquella. En este último caso, el epicentro de la conflictividad del trabajo –que durante el sexenio fue muy elevada aún para los altos estándares de la Argentina– estuvo en los empleados estatales. Por ejemplo, en el año 1988 –que fue el año de mayor cantidad de conflictos laborales de toda la década– el 72% de los conflictos sindicales fueron del sector público (Senén y Bosoer, 2009: 251).

La visión hacendaria, como no podía ser de otra forma, respondía a las urgencias presupuestarias, y se basaba en dos conceptos: «Economía abierta y reducción del gasto público» (Secretaría de Hacienda, 1989: 256). Aún en el momento en que las medidas de estabilización mostraban sus mejores resultados, esto es, el momento en que las exigencias fiscales si bien graves, no estaban desbordando el esquema de gobernabilidad, las medidas concretas hacia el Estado que partían de Hacienda seguían vinculadas prioritariamente con la reducción del gasto público. Esto puede verse en el texto que acompañó la presentación al congreso de la ley de presupuesto para el año 1987, cuando el “Plan Austral”¹¹ estaba en su cenit:

«El Estado se ha convertido en el objeto de un disconformismo social generalizado (...) El Estado, ese Estado abarcador y omnipotente que la sociedad argentina demandó y obtuvo durante décadas, ya no es funcional (...) El Estado ya no está en condiciones de ser ese personaje emprendedor y generoso que era antes, porque muchos de sus ingresos se han esfumando y porque han aparecido gastos nuevos»
(Secretaría de Hacienda, 1989: 64).

Básicamente, se sostenía que los ingresos habían caído por el creciente déficit del sistema de seguridad social, las dificultades para cobrar impuestos a los réditos, la reducción de la renta agropecuaria y las distorsiones que generaba financiarse por medio de la emisión monetaria. Del lado de los gastos, se remarcaba que el sistema de seguridad social no sólo no aportaba al tesoro, sino que precisaba fuentes de financiamiento adicionales, y por otro lado, estaba el pago de la deuda externa. Este asimetría entre presión social por el gasto, menores ingresos y nuevos rubros de erogaciones era lo que impedía, si no había cambio estructural, alcanzar el equilibrio fiscal.

En el mismo texto que se viene glosando, se afirmaba que la debilidad fiscal unida a la idea de que el Estado debía intervenir en todo, había concluido por dibujar un Sector Público débil, impotente, que si bien intervenía en casi todos los circuitos económicos y sociales, no tenía dirección estratégica ni objetivos claros. Por esto se proponía «*(...) descongestionar al Estado para devolverle su capacidad operativa... replantear los ámbitos de su intervención (...) y dotar al Estado de una administración que sea responsable, transparente y eficaz*». En consonancia con lo descrito, se hablaba de exceso de empleo público, que estaba mal remunerado y en donde se observaban grandes desigualdades y asimetrías de acuerdo a cada escalafón (Secretaría de Hacienda, 1989: 67 y 68).

Las medidas de reforma que lideraba Hacienda tenían la lógica que venimos describiendo (Secretaría de Hacienda, 1989: 80/95):

- Un potente plan de reforma tributaria, que involucró la promulgación de catorce leyes («*Una reforma impositiva de esta intensidad sólo tiene como antecedentes históricos... el frustrado intento del anterior gobierno constitucional en 1973*») orientada a «*corregir las graves distorsiones e inequidades que se había acumulado luego de décadas de inflación y puja distributiva*».
- Medidas de austeridad sobre el gasto corriente (congelamiento de vacantes, demoras en el libramiento de partidas, retraso en el gasto de capital), que la situación de tensión con el sindicalismo peronista y las críticas que el propio oficialismo había hecho sobre este tipo de políticas, hacía poco prudente agitar.

- Una estrategia débil y hasta contradictoria en lo referido a la reforma de la estructura organizacional del Estado, que incluía un proyecto bastante modesto de equiparación y recomposición salarial y un programa de retiro voluntario (claramente contraindicado para el diagnóstico de debilidad estatal).
- Una descentralización orientada a aliviar la sobrecarga del centro del país, lo que implicaba “un proceso de traspaso del suministro de los servicios, con preferencia a los municipios y cooperativas”.¹²

Dentro de la reforma, hubo un capítulo dirigido a una ambiciosa propuesta de transformación de las empresas estatales de servicios y de producción, que implicaba (Secretaría de Hacienda, 1989: 80):

- La creación de un directorio de empresas públicas cuya función era “impulsar una reorganización de las empresas basada en criterios de eficiencia económica y de autonomía operativa” a partir de una “administración flexible y una gestión descentralizada”.
- Cambios en la propiedad de algunas empresas estatales –que alcanzarían centralidad a partir del año 1987– y que apuntaban a la privatización parcial de SOMISA (empresa pública metalúrgica), la asociación de la estatal ENTEL con Telefónica de España, y de Aerolíneas Argentinas con la empresa de aeronavegación sueca SAS.
- El plan dedicaba varios párrafos a YPF, en los cuales defendía la necesidad desregular la actividad petrolera y proponía privatizaciones periféricas.

Resumiendo, la estrategia del gobierno de Alfonsín para con el sector público no se inscribía, en principio, en la idea del Estado mínimo. Pero, avanzado su mandato, tuvo que realizar ajustes para recuperar los equilibrios perdidos. La idea era que una vez alcanzados, se podría dotar de empuje a los contenidos más cualitativos y reconstructivos de la reforma.

Ahora bien, como el equilibrio fiscal nunca dio un respiro,¹³ las ideas que lo complementaban y que debían ganar fuerza en la medida que se superara la crisis –aplicación de nuevas tecnologías y rutinas de trabajo, por un lado, y a creación de un nuevo modelo de funcionario democrático y abierto a la sociedad, por otro– fueron opacándose dentro del dispositivo de reforma y nunca llegaron a levantar vuelo, ni siquiera en el plano de lo conceptual. De más está decir que con el ajuste y la austeridad como única, forzada estrategia, en el aparato estatal se hizo patente el deterioro de la infraestructura y un descenso marcado de su productividad.

3. Las provincias en la era Alfonsín

3.1. El mapa de la situación provincial.

El escenario político partidario de la presidencia del Dr. Alfonsín estuvo polarizado entre la oficialista Unión Cívica Radical (UCR) y el Partido Justicialista (PJ). A su vez, esta última fuerza estaba dividida entre un ala sindical, fuertemente opositora, y otra político-territorial, que ocasionalmente estableció acuerdos con el gobierno nacional.

Del lado radical, la propensión a acordar con el ala territorial del justicialismo surgía, entre otras cosas, de un panorama provincial mayoritariamente opositor: en las elecciones de 1983 sólo siete de las veintidós jurisdicciones vieron triunfar al oficialismo; doce provincias quedaron en manos del peronismo y tres fueron para los partidos provinciales que mostraron un oscilante apoyo al gobierno nacional. En las elecciones para renovación de gobernadores de 1987 el radicalismo quedó con sólo dos jurisdicciones bajo su mandato (Figura N° 1).

Figura N° 1. Partidos a cargo de las gobernaciones provinciales. Elecciones años 1983 – 1987¹⁹

| | Unión Cívica Radical | Partido Justicialista | Partidos Provinciales | Total |
|---------------------|---|---|-----------------------|-------|
| Elecciones de 1983 | 7 | 12 | 3 | 22 |
| Elecciones de 1987 | 2 | 17 | 3 | 22 |
| Cambios 1983 - 1987 | Pierde Buenos Aires, Mendoza, Chubut, Entre Ríos y Misiones | Gana Buenos Aires, Mendoza, Chubut, Entre Ríos y Misiones | Sin cambios | n.c. |

Fuente: Elaboración propia sobre datos tomados de Base de datos CIAP (www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/) consultado 10/03/2014.

Además del peso movilizador y de la garantía de gobernabilidad que podía otorgar el PJ por su amplio despliegue territorial, para la UCR era fundamental llegar a acuerdos pues se encontraba en minoría en el Senado de la Nación. Al respecto, debe recordarse que hasta la reforma constitucional de 1994 todos los senadores –salvos los de la Capital Federal– eran electos por las legislaturas provinciales, de allí que en la mayoría de los casos tuvieran una relación muy estrecha con los gobernadores provinciales.

En esa arena de negociación la UCR lograría resonantes éxitos en su tarea de neutralizar a las figuras más tajantemente opositoras del peronismo y lograr tanto la aprobación de múltiples leyes, como el aval de gobernadores justicialistas para diferentes medidas. Por ejemplo, es recordado el apoyo público del Gobernador de La Rioja, Carlos Menem, para el plebiscito en que se buscaba aprobar un acuerdo de límites con la República de Chile (noviembre de 1984), evento en el que las autoridades del PJ habían llamado a la abstención.¹⁴

En el caso del ala político/territorial del Justicialismo, la tendencia hacia el entendimiento se originaba en razones políticas –enfrentar abiertamente a un gobierno con alta imagen positiva no era una buena estrategia electoral–; institucionales –la organización federal del Estado inducía a escenarios de negociación– e ideológicas –en esta ala había menos figuras dispuestas a sostener un discurso recalcitrantemente opositor, como era más común en el ala sindical–.

En la media que el tiempo transcurrió, la imagen de Alfonsín y su gobierno fue deteriorándose, la interna del Justicialismo fue decantando a favor de figuras que tenían respaldo electoral –lo que implicó sacar de la escena pública a algunos de los dirigentes más tajantemente opositores – y los acuerdos fueron haciéndose más difíciles. Inclusive, el gobierno nacional tomó nota de la situación y cambió en algún momento su interlocución en el peronismo, llegando a incorporar al gobierno, antes de las elecciones de 1987, a ministros del ala más dialoguista del sindicalismo (Ministerio de Trabajo para Carlos Alderete, secretario general de Luz y Fuerza). De más está decir que esta estrategia no ayudó a mejorar las relaciones con los gobernadores.

La situación sería más crítica aún después del ciclo electoral de 1987 que renovaba gobernadores: sólo dos provincias, Río Negro y Córdoba, quedaron en manos radicales, perdiendo la estratégica Provincia de Buenos Aires (Figura N° 1). Con este triunfo electoral, el ala político-territorial del Partido Justicialista «*ocupa, por primera vez, su rol de cabeza de la oposición, cumplido hasta entonces por la central obrera*» (Senén y Bosoer, 2009: 248).

3.2. Las dificultades para llegar con el ajuste a las provincias

Los años '80 constituyeron el momento de mayor difusión de las ideas descentralizadas en la socialdemocracia europea –países de Europa y América Latina llevaban adelante programas en ese sentido– y los múltiples puntos de contacto que el oficialismo tenía con ella impulsaba a tomarlas muy en cuenta.

Había dos perspectivas para justificar las descentralizaciones, una más ligada a la eficiencia en el gasto y otra que la articulaba virtuosamente con los procesos democratizadores. En la formulación de esta última, se establecía un vínculo ideológico entre centralización, poder militar y homogeneización social y cultural; a este nodo se enfrentaba la descentralización, asociada con pluralismo, tolerancia, revalorización de las diferencias y, por ende, de las minorías étnicas, culturales, religiosas, de orientación sexual.

En suma, la perspectiva democrática de la descentralización buscaba fomentar y contener una pluralidad de movimientos sociales y elementos de la sociedad civil a la vez que trataba de reemplazar una institucionalidad basada en normas dictadas desde un centro autoritario, por otra que introducía valores de pluralismo y tolerancia.

No era ajena a esta mirada la idea de debilitar a un Estado central que, además de ineficiente, había sido el brazo ejecutor de horribles violaciones a los derechos humanos. La avalancha descentralizadora era tan poderosa que pocos hicieron notar que todos los gobiernos dictatoriales de la región (desde Augusto Pinochet en Chile hasta Jorge Videla en nuestro país) habían sido descentralizadores.

Enrique Groisman, a la sazón funcionario de la Secretaría de la Función Pública, fue una de las voces que ya lo habían remarcado al comentar que las descentralizaciones podían ser «*un recurso técnico... una delegación de poder que diversifica los rostros sin aliviar la represión*» (Groisman, 1981: 44). Fue la suya una mirada aislada; en general hubo una perspectiva un tanto mágica sobre la descentralización que, recordemos, el presidente consideró en el discurso de Parque Norte como la herramienta «*esencial*» (Alfonsín, 1985).

Por esa época se publicitó a la provincia de Córdoba como modelo de descentralización exitosa. Visto en perspectiva, se trató más bien de un caso de reforma administrativa, basado sobre una burocracia históricamente consolidada que sostuvo procesos de desconcentración de funciones e incorporación de tecnología informática. En este marco, el proceso descentralizador hacia los municipios o de participación de la sociedad civil –como cambio del equilibrio de poder o empoderamiento ciudadano– cuando lo hubo, fue más bien endeble. En suma, las reformas emprendidas, modestas si se quiere, fueron valiosas en el contexto del generalizado desorden provincial, pero es difícil centrarlas en ideas de participación, democratización e incluso de descentralización.¹⁵

El otro caso provincial virtuoso de la época, el de la Provincia de Neuquén, se basó en que, a partir de su papel de partido bisagra en el Senado Nacional, sus dirigentes consiguieron recursos extraordinarios que una eficiente burocracia profesional –en cuyo centro estaba el mítico Consejo de Planificación y Acción para el Desarrollo (COPADEV)– transformó en el último proceso exitoso desplegado bajo la lógica desarrollista.¹⁶ Visto en detalle, tampoco podía mostrarse como un ejemplo de descentralización democrática virtuosa.

Como no había casos a mostrar como ejemplares, fue haciéndose cada vez más incómodo hablar de descentralización, pues ella llevaba directamente hacia las espinosas relaciones Nación/Provincias, y a la necesaria utilización de las redes federales para su concreción. Además, este modelo tenía que superar el escollo de la mayoritaria presencia de gobernaciones justicialistas en las provincias.

En cuanto a trabajar descentralizaciones con los municipios, había poca memoria histórica en los gobiernos democráticos de las relaciones Nación/Municipios, ya que las leyes del juego implícitas los consideraban dentro del área de influencia provincial, y la coyuntura política era lo suficientemente compleja como para que el gobierno quisiera abrir otro frente de tensión con las mayoritarias huestes provinciales del Justicialismo.

En otro contexto financiero, el radicalismo pudo haber tenido alguna chance de desplegar un modelo descentralizador pues, como vimos, mostró en el Senado capacidad para articular actividades con los actores territoriales del peronismo. Pero el escenario fiscal era tan desfavorable, que la Nación y las provincias no tardaron en enredarse en una desordenada puja por la distribución de los recursos. Dicho de otra forma: la misma situación contradictoria que el presidente Alfonsín enfrentó en el proceso nacional –con un programa y una ideología que buscaban recomponer el rol arbitral del Sector Público al mismo tiempo que las urgencias fiscales lo empujaban hacia las medidas de ajuste– se trasladó hacia el escenario de reforma provincial.

La puja Nación/Provincias, más allá de su cambiante virulencia, no contó con argumentos teóricos o políticos profundos. Al radicalismo alfonsinista le costaba defender el ajuste, y su debilidad electoral en el territorio –esto es, su menor representación provincial y municipal con respecto al peronismo– hacía imposible pasar de la visión ideal de la descentralización a los hechos concretos.

Para disputar con el oficialismo nacional, el peronismo territorial se refugiaba en su liturgia tradicional: un discurso entre desarrollista y federal que reverberaba en las clases populares pero que era poco atractivo para las clases medias interesadas en las libertades públicas y civiles que traía la primavera alfonsinista.

Sin embargo, estas construcciones discursivas –que contenían también elementos católicos y tradicionalistas– sirvieron ocasionalmente para sostener liderazgos regionales, sobre todo en las áreas periféricas del país, aunque sin llegar a construir una programa alternativo al del ajuste. Es más, muchas veces su único sentido fue el de dar un envoltorio ideológico –a partir de las obvias referencias a la doctrina peronista de la justicia social y el bienestar popular– a la disputa por la distribución de transferencias federales.

Por esa época se comentaba que la rutina de todo gobernador justicialista de paso por Buenos Aires, incluía una visita al opositor líder sindical Saúl Ubaldini, declaraciones a la prensa contra el FMI y la política del gobierno nacional, paso por la Secretaría de Hacienda, obtención de las transferencias que venía a buscar, cambio de las declaraciones hechas previamente por otras en donde se reconocían los esfuerzos que hacía el presidente para sacar adelante el país, su compromiso de acompañarlo y públicas instrucciones a los Senadores de la provincia en cuestión para que apoyaran la agenda legislativa del Ejecutivo Nacional.

Con el correr del tiempo, las negociaciones Nación / Provincias se fueron haciendo cada vez más difíciles, a partir del fortalecimiento del peronismo territorial y de las crecientes restricciones fiscales. Al clima de desconfianza y zancadillas mutuas coadyuvó que, vencida la ley N° 20.221 de coparticipación federal de impuestos hacia el final

de la dictadura, casi todo el periodo se caracterizó por el manejo discrecional por parte del gobierno central de las cruciales relaciones fiscales. Hubo arreglos parciales¹⁷ pero sin remisiones automáticas y con una inflación mensual de dos dígitos, el mero adelanto o retraso de partidas implicaba premios suculentos y castigos terribles. En suma, la profundidad de la crisis hacía imposible pensar en visiones más estratégicas o funcionales o en establecer acuerdos que superaran el cortísimo plazo.

Repasemos el anecdotario de la época. En una nota de la Revista «El Despertador» (vinculada al peronismo del Interior, que, como vimos, estaba accediendo al liderazgo del en ese entonces principal partido de la oposición), Pedro Paz publicó una nota titulada “La técnica de la tierra arrasada, según Brodersohn”. El trabajo es anunciado en tapa con otro título sin anestesia: «Exclusivo. Coparticipación: datos y cifras del saqueo a las provincias peronistas». En el texto se denuncia que por un lado; «se enviaron menos recursos a las provincias los cuales fueron apropiados por el gobierno nacional para pagar la deuda externa» y que, por otro, «se hace un manejo discriminatorio y politiquero de los recursos de las provincias (...) se trata, ni más ni menos, del hecho de sacar recursos que corresponden a algunas provincias para derivarlos a otras». El texto abunda en cifras que demostrarían esta situación (Paz, 1987: 32 y 33).

Por aquella época –unos días después de las elecciones de septiembre de 1987– ocurrió un hecho notable, sin muchos parangones en la historia de las relaciones intergubernamentales de la Argentina. En el marco de diferentes reuniones del grupo de gobernadores peronistas electos (en esos comicios el justicialismo había pasado de 14 a 17 las jurisdicciones en su poder) se enviaron a funcionarios designados o en funciones al Ministerio de Economía de la Nación para que hicieran lo que hoy llamaríamos un «piquete» de ministros provinciales en las oficinas del Secretario de Hacienda, Mario Brodherson.

Los ministros se quedaron allí hasta que el Secretario los atendió y le exigieron el pago de una supuesta deuda de mil ochocientos millones de Australes. Ante la negativa del funcionario nacional –que negó la existencia de cualquier tipo de deuda y desafió a los funcionarios provinciales a que mostraran la documentación respectiva– se desató una batahola de insultos y forcejeos (se denunció que los ministros provinciales intentaron retener al Secretario en su despacho), que al otro día se completó con una solicitada en donde el Secretario era declarado persona no grata.

A esta solicitada, la Secretaría de Hacienda respondió con un informe que mostraba un «comportamiento fiscal muy deficitario» de las provincias peronistas, originado en el incremento injustificado y desmedido del gasto y el empleo provincial. Esto enfureció aún más a los gobernadores electos: “Brodherson... se maneja con una insensibilidad y una soberbia inigualables... carece de capacidad intelectual... por el bien del país este señor debe renunciar” (Clarín, 27 y 28 de Octubre de 1987). Al otro día, los

funcionarios peronistas fueron recibidos por el Ministro del Interior, Enrique Nosiglia y, poco después, el vocero del sector, Carlos Menem, a la sazón gobernador de La Rioja, se entrevistaría con Alfonsín. Del escándalo surgieron las negociaciones que terminarían en la nueva ley de coparticipación federal.

Bajo el escenario descrito, era claro que la preocupación nacional por las políticas públicas provinciales estuvo monotemáticamente ligada a la cuestión fiscal y a evitar que los esfuerzos que hacía la Nación en pos del ajuste se diluyeran en el gasto provincial. De esta forma en el marco del lanzamiento del Plan Austral, un vocero de la Nación decía:

«No hay ninguna duda de que si los esfuerzos del gobierno nacional por mejorar la eficiencia en el manejo de la hacienda pública no son acompañados por los gobiernos provinciales, será difícil cambiar estructuralmente el rol y funciones del Estado. Es así debido a la importancia adquirida por el gasto público provincial tanto en su nivel absoluto como en su incidencia sobre las transferencias del gobierno nacional»

(Secretaría de Hacienda, 1989: 97).

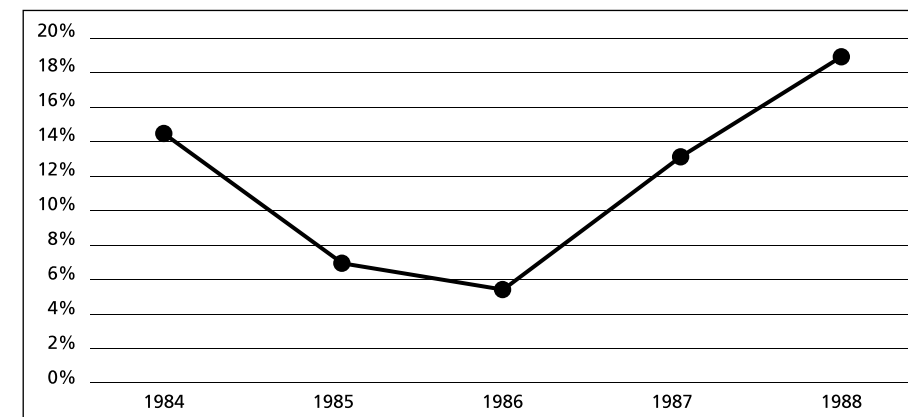
Y continuaba con una respuesta a lo que era el discurso de las autoridades provinciales que, como vimos, acusaban a la Nación de manejos arbitrarios:

«es de gran importancia esclarecer si las actuales tensiones sociales y políticas que enfrentan algunas provincias... se deben a la estrechez de miras o insensibilidad financiera del gobierno nacional o si en cambio se originan en políticas desacertadas de empleo y gasto público provincial (...) En 1984-86 se produce un distanciamiento entre las pautas de prudencia fiscal adoptadas por la Nación y las políticas seguidas por la mayoría de las provincias, en materia de empleo y salarios»

(Secretaría de Hacienda, 1989: 97).

Se puede rastrear en los mensajes de presentación del presupuesto cómo el tema fiscal gana creciente importancia en la medida que se incrementa el déficit fiscal del conjunto Nación/Provincias. Así, los desequilibrios provinciales tienden a bajar en los primeros dos años del gobierno radical y en igual medida los mensajes presupuestarios plantean espacios de negociación. A partir de 1986 el déficit provincial es cada vez más pronunciado y asimismo el lenguaje de la relación Nación-Provincias gana en belicosidad (Figura N° 2).

Figura N° 2. Evolución del déficit fiscal del consolidado de 24 provincias como % de los ingresos - 1984 - 1988¹⁹



Fuente: Elaboración propia sobre datos tomados de Base de datos CIAP (www.econ.uba.ar/www/institutos/admin/ciap/baseciap/) consultado 10/03/2014.

Hacia el final del mandato presidencial, en el mensaje relativo al presupuesto del año 1988, aproximadamente un 80% de todo el texto está dedicado al análisis de las erogaciones provinciales y las transferencias Nación/provincias. Esto es un indicador de la importancia que se le asignaba a los desequilibrios provinciales en el marco de una situación fiscal muy delicada que llevaría al hiperinflación de 1989.

En otro plano, es una pista de la apertura de negociaciones que terminarían en la ley 23.548 que estableció un nuevo régimen de coparticipación federal de impuestos. La ley fue impulsada por el gobierno cuando, luego de la derrota electoral de 1987 y el empuje de los gobernadores justicialistas, buscó el respaldo de una ley para tratar de poner límites normativos en una mesa de negociaciones que se había vuelto explosiva.

3.3. El nuevo patrón de construcción política centrado en las provincias

La Nación necesitaba que las Provincias redujeran el gasto y las Provincias, en la medida que vieron que el ciclo de golpes de estado había terminado, comenzaron a utilizar las potestades que le asignaba la forma federal de gobierno para evitarlo.

Esquivar el ajuste tenía un componente ideológico -en la medida en que las ideas peronistas eran históricamente estatistas- pero, más que eso, primaba el pragmatismo: el ajuste llevaba a enervar a poderosos actores provinciales y a derrotas electorales. Sin que fuera notado ni por analistas, ni por académicos, ni por funcionarios, capilarmente estaba ocurriendo un cambio trascendente en el país: la creciente importancia de la construcción territorial de la política. En efecto, a partir de la fragmentación social

y económica ocurrida con la reconversión capitalista y las políticas neoliberales, se producía el debilitamiento de las redes institucionales que por décadas habían sostenido la organización de las clases populares y que las había articulado con el proyecto de industrialización por sustitución de importaciones.¹⁸

Este debilitamiento llegaba, en primer lugar, a los sindicatos y a los partidos políticos, que veían menguar el enorme predicamento que habían alcanzado en las décadas pasadas. Pero no eran los únicos, también alcanzaba otras instituciones que en diferentes momentos fueron clave para la organización social: la fábrica que empleaba miles de obreros, la escuela –que crecientemente perdía influencia a favor de los medios de comunicación– la Iglesia, las empresas nacionales y sus referentes corporativos, las Fuerzas Armadas, etc. Todas estas instituciones funcionaban alrededor de un vértice de pertenencia nacional que dotaban de un denso suelo institucional y cultural de pertenencia al conjunto.

En la nueva etapa se fueron fracturando y/o debilitando las vías de articulación que describimos. El denso suelo institucional construido por las potentes instituciones enumeradas –que no era angelical, también podía ser ineficiente, agobiante y autoritario– iba desapareciendo y llevaba a que los sectores populares se debatieran en la anomia y la descomposición. En una memoria histórica *estadocéntrica* como la que primaba en casi todos los partidos políticos argentinos –con epicentro, claro está, en el justicialismo– no fue extraño que las provincias y, en menor medida también los municipios, se lanzara la tarea de constituir desde el sector público redes de contención para enfrentar la situación.

De esta forma es que, desde los niveles subnacionales de Estado se van construyendo espacios de vinculación postindustriales: en el barrio, a través del deporte o el arte, con fuerte presencia de acciones de asistencia social, con progresivos avances en economía solidaria, y también nucleando a movimientos sociales dirigidos a las nuevas problemáticas tales como la ecología, identidades de género o étnicas, etcétera. En la construcción de todos estos espacios, eran y son vitales la posibilidad de un diálogo cercano, de una estructura político institucional que sea capaz de expresar el cosmos regional.

La administración pública y la política provincial se pusieron en el centro de esta construcción organizándola, fomentándola, protegiéndola y, por supuesto, dándoles viabilidad financiera, política, institucional y administrativa.

Pero no era solamente el sujeto popular desperdigado que precisó de las provincias para volver a reunirse; había otros actores regionales vinculados con las administraciones provinciales que fueron claves en la nueva alianza de poder; en primer lugar, las poderosas burocracias profesionales –con la corporación judicial a la cabeza, pero también colegios de contadores, ingenieros, arquitectos–, los proveedores del sector

público y todos los que de una manera u otra aspiraban a reforzar el carácter de subsistema económico social que tienen las regiones argentinas.

Todos ellos estaban ávidos de liberarse de la tutela del gobierno nacional; es decir, librarse de regulaciones y controles, y de la presencia de una administración federal en “su” territorio, que realizaba negocios –obra pública, compras y contrataciones– con agentes económicos extrarregionales.

No es casual que esta transformación del patrón político se diera de forma paralela a la decadencia de las economías regionales y de los organismos nacionales reguladores de las economías regionales (el Instituto Nacional de Vitivinicultura, la Dirección Nacional del Azúcar, Comisión Reguladora de la Yerba Mate, etcétera). Estos organismos, que habían sido claves en otro momento para el desempeño económico provincial, habían perdido importancia: hacia fines de los 80 el gasto público se había convertido en clave para la reproducción social reemplazando en esta tarea a las instituciones del sistema de Industrialización por Sustitución de Importaciones.

En otro trabajo hemos definido este proceso como *expansión pasiva* (Cao, 2007): la aplicación del gasto público provincial para sostener un cierto nivel de actividad productiva y estructura social, amenazada por el ajuste estatal, el cambio del patrón económico y por la mengua de las corrientes migratorias.

No se quiere imprimir en la mente del lector la imagen de mariscales políticos provinciales analizando el impacto de la reconversión capitalista en sus territorios y poniendo en marcha una planificación estratégica para contrarrestarla. Nada más alejado. Fue un ajuste continuo en el comportamiento de políticos que conocían su territorio y que habían acumulado experiencia en la relación con el gobierno central. Expertos en su oficio, fueron pulsando la realidad local y las arenas de negociación federal y, viendo que tenían herramientas para obtener recursos y que al gastarlos en sus territorios ganaban en poder político y electoral, no dudaron en elegir la estrategia descrita más arriba.

De igual forma, el autor ha descrito en diferentes artículos el carácter clientelar y prebendario con que se aplicaba el gasto y la enorme fuga de eficiencia que significó la *expansión pasiva* (Cao y Rubins, 1994; 1996 y 1997). No es de extrañar, entonces, que en los aparatos estatales primara la desorganización; al fin y al cabo, lo que se buscaba era la contención de los actores populares –por el lado del empleo público y la asistencia social– y garantizar la supervivencia de las burguesías regionales como tales. Al dirigirse a este objetivo, se degradaron circuitos y estructuras institucionales, pues las unidades estatales fueron inducidas a ocupar las grietas generadas por la crisis y no a cumplir las funciones específicas para las que fueron creadas.

Pero independientemente de sus debilidades organizacionales, el esquema fue considerablemente efectivo para construir liderazgos y hegemonías provinciales llamadas a sostenerse por amplios periodos. Es así que en todas las jurisdicciones, pero en particular en las provincias de menor tamaño relativo, se organizaron desde el Estado aparatos políticos de profunda inserción territorial, que, repetimos, ocuparon un lugar vital ante el retroceso y descomposición de las redes construidas con el proyecto desarrollista y el fin de las corrientes migratorias hacia la pampa húmeda que históricamente había receptado la población que no hallaba trabajo.

Ahora bien: este esquema tiene una contradicción básica: existe y se desarrolla a partir de las transferencias desde el Estado central y necesita, para reproducirse, crecientes recursos. Esta será la batalla que quedará abierta de cara a la crisis de 1989 y que tendrá sucesivos episodios de tensión y choque en la siguiente década.

Observaciones finales

A la sombra de los procesos de reconversión capitalista a nivel mundial y de un explosivo escenario político nacional, en marzo de 1976 la dictadura militar instaló a sangre y fuego un nuevo equilibrio económico, político y social. A partir de ese momento, la iniciativa en lo político, económico y fiscal estuvo liderada por el programa neoliberal que cambió radicalmente el rol del sector público, en línea con alcanzar un nuevo equilibrio Estado-Sociedad.

En el marco de un escenario político complejo, en donde la correlación de fuerzas le impedía rechazar el programa que pedían los factores de poder, el gobierno de Alfonsín desplegó una serie de políticas para superar o al menos mitigar los graves desequilibrios económicos y fiscales sin apelar al paradigma neoliberal.

Esta tensión se reflejó en las dos perspectivas de las políticas de reforma del Estado que fueron promovidas; una más doctrinaria, cuya usina era la Secretaría de la Gestión Pública, y otra más pragmática, impulsada por el Ministerio de Economía. Esta última sostenía que sin cambiar la ecuación fiscal era ilusoria cualquier política hacia la Administración Pública; en pos de este objetivo, lo único que podía hacerse era un ajuste.

En el ámbito provincial pasó algo similar, en un campo de acción que mostraba un mapa político mayoritariamente opositor. El gobierno intentó contrarrestarlo a partir de las disputas internas del Justicialismo, divido entre sindicalistas y políticos territoriales. El trato alcanzado significó que a cambio de transferencias extraordinarias –la ley de coparticipación federal había caducado– se obtuvo el favor de buena parte del ala territorial del peronismo, clave para alcanzar la gobernabilidad.

Desde las provincias justicialistas hubo algunas apariciones de un contra discurso formado por la amalgama de ideas revisionistas federales con otras de matriz desarrollistas. No era difícil descubrir que mucho de este relato era una jugada política para ejercer presión y alcanzar mejores posicionamientos en la negociación por fondos.

Desde el gobierno, las (escasas) menciones a la cuestión provincial se inscribían dentro del paradigma progresista de la participación y desarticulación del poder autoritario proveniente del Estado centralizado. Pero esta perspectiva rápidamente fue dejada de lado cuando se lanzó el Plan Austral que focalizó el esfuerzo del gobierno en la cuestión fiscal. En efecto, a partir de allí las políticas nacionales se dirigieron a recortar el gasto público en la administración central, buscando que esta conducta fuera imitada por las provincias. Frente a este objetivo, los gobernadores se mostraron desinteresados –considerando que era un problema que no los atañía– o francamente opositores, a partir de su adhesión al histórico estatismo peronista.

Subterráneamente estaba ocurriendo un cambio de proporciones; la debilidad del gobierno radical hizo que, efectivamente, las provincias incrementaran sus recursos y que con ellos construyeran una plataforma de construcción territorial que estaba destinada a impactar notablemente sobre la estructura política argentina. Esta nueva plataforma tenía dos vectores; uno, dirigido a construir un microcosmos de relaciones en el territorio sobre la base de la asistencia social, la cultura, las economías solidarias, los movimientos sociales, y otro, enfocado a sumar a la alianza a los clases dominantes, a partir de desplazar a actores de extracción extra regional. La nueva modalidad se caracterizó por su heterogeneidad; fueron notorios sus ineficiencias y sus modos de acumulación política poco virtuosos (clientelismo, prebendalismo). Más allá de ello, es indudable que transformaron a las organizaciones provinciales en el lugar de refugio y reagrupamiento de los sectores que eran agredidos por el ajuste.

Otro elemento a resaltar: en ausencia de las redes clientelares y prebendarias, no surgieron potentes economías de mercado, tal como había predicho los defensores del ideario neoliberal, sino que se extendieron la anomia y la descomposición.

Ahora bien, el modelo tenía un talón de Aquiles: para funcionar, precisaba de crecientes transferencias nacionales siendo que, justamente, la Nación estaba empeñada en bajar el nivel del gasto público. En la siguiente década seguirían las batallas en derredor de esta tensión estructural de las relaciones Nación/Provincias; habría que esperar hasta el 2003 para que otro relato cambiara el escenario paradójico y contradictorio que se construyó en el sexenio alfonsinista.

¹ El presente texto es parte de una investigación más amplia, de próxima publicación, dirigida a analizar el tema en el periodo 1976 - 2015.

² Hay escasa bibliografía y documentación dedicada a la reforma en provincias durante el periodo bajo estudio; la que pudo encontrar el autor fue compilada en Cao (2007). Faletti ha realizado diferentes análisis de los procesos de descentralización de la Argentina, que relatan, sucintamente, la situación en la etapa radical (ver, por ejemplo, Faletti, 2003: capítulo 3). Los trabajos de Escolar y Calvo son clásicos para analizar el rol de los representantes provinciales en el Congreso Nacional y en las relaciones intergubernamentales (ver, por ejemplo, la recopilación que contiene trabajos de Escolar y de Calvo y Gibson y {2001}). En Cao (2008) hemos descrito cómo se vinculan los procesos de reforma y la cuestión regional con la Coparticipación Federal de Impuestos.

³ Año en que asume el primer gobierno del General Perón. La fecha tenía el atractivo de las fechas redondas para diferenciar el periodo que se habría con la dictadura frente a los “30 años de estatismo” que la Argentina había recorrido entre 1946/1976.

⁴ En esta caracterización seguimos el clásico trabajo de Azpiazu y otros (1989).

⁵ El discurso completo puede verse en http://www.youtube.com/watch?v=prDz3z_Z8Fk, consultado el 23/02/2015.

⁶ Fragmentos del discurso puede verse en www.youtube.com/watch?v=ck27bJBhEgI. Consultado el 20/03/15.

⁷ La anécdota más famosa remite a un encuentro protocolar con representantes del FMI, que derivó en una discusión cada vez más ardorosa y que concluyó cuando el ministro gritó “¿Pero vos querés que me baje los pantalones? Me los bajo”. Y ante los asombrados tecnócratas se puso de pie, se desabrochó el cinturón y se bajó los pantalones. La anécdota es parte de las leyendas que circulan por los pasillos del Ministerio de Economía de la Nación y tiene dos versiones; en una se resalta la irresponsabilidad y falta de profesionalismo del ministro; en la otra se hace eje en su defensa de los intereses argentinos frente a organismos internacionales de crédito.

⁸ El decreto puede verse en www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167164/norma.htm, consultado el 21/02/2015.

⁹ La FUCADE era la escuela de formación de militantes de la Junta Coordinadora Nacional, el grupo más estrechamente ligado al presidente Alfonsín.

¹⁰ El llamado Plan Patagonia, que preveía la deslocalización del distrito federal de la Argentina desde la ciudad de Buenos Aires hacia los núcleos urbanos erigidos y por erigirse en un futuro, en el área de las ciudades de Viedma, Carmen de Patagones y Guardia Mitre en el límite entre las provincias de Buenos Aires y Río Negro (ley 23.512). Más allá de la aprobación de la ley, el gobierno no pudo poner en marcha el proyecto. Sus características generales pueden verse en es.wikipedia.org/wiki/Proyecto_Patagonia#Historia_del_Proyecto_Patagonia, consultado el 12/12/16

¹¹ Plan lanzado por el Ministro Sorrouille en junio de 1985 y que, en una primera etapa, logró indicadores económicos favorables (reducción de inflación y déficit fiscal, incremento de reservas y de PBI).

¹² Volveremos sobre el particular en la próxima sección.

¹³ La estrategia del Plan Austral tuvo alguna posibilidad de éxito, en particular porque las medidas de austeridad lograron reducir el gasto público nacional, y porque la reforma tributaria sumada a la brusca reducción de la inflación, en un primer momento incrementaron los ingresos. Pero como la austeridad no fue acompañada ni por las Provincias ni por las empresas públicas, y como el contexto internacional (tasas de interés de la deuda externa, deterioro de los términos de intercambio), y nacional (derrota electoral) se endurecieron a partir de 1987, el déficit fiscal volvió a dispararse y todo se derrumbó.

¹⁴ Claro está, no sólo hubo éxitos. Es recordado el fracaso en el Senado del proyecto de ley de democratización sindical (Ley “Mucci”, por el apellido del Ministro de Trabajo que la impulsó) en marzo de 1984.

¹⁵ Sobre la reforma cordobesa de los ‘80 puede verse el trabajo de Angeloz (1995). El eje de la reforma tuvo como precondition un manejo prudente de las finanzas provinciales facilitado por un acceso privilegiado al financiamiento nacional que se originaban en el lugar clave del radicalismo cordobés en el dispositivo de gobierno de Alfonsín. Pocos años después, la idea de presentarse como modelo alternativo al ajuste menemista llevó a las autoridades provinciales a rechazar la privatización del Banco provincial y la transferencia de la caja de jubilaciones. Los desequilibrios de ambos llevaron a la provincia a la bancarrota y a una situación explosiva que ha hecho olvidar aquella experiencia relativamente exitosa.

¹⁶ Sobre el proceso de Neuquén. Favaro, (2016). También Palermo (1988) .

¹⁷ Por ejemplo, el “Acuerdo Transitorio” vigente entre 1985 y 1987.

¹⁸ Levitsky (2005) desarrolla este tema en profundidad.

¹⁹ En 1991 se provincializó el hasta ese entonces Territorio Nacional de Tierra del Fuego y la reforma constitucional de 1994 dio estatus de Estado autónomo a la Ciudad de Buenos Aires, llegando hasta 24 los Estados miembro de la federación que existen en la actualidad. En el periodo analizado, tanto el gobernador territorial de Tierra del Fuego como el Intendente de la Ciudad de Buenos Aires eran designados por el Presidente de la Nación.

Referencias

Alfonsín, Raúl (1985) “Discurso de Parque Norte: ‘Convocatoria para una Convergencia Democrática’” Discurso ante el plenario de delegados del Comité Nacional de la Unión Cívica Radical, el domingo 01/12/1985, Buenos Aires. Disponible en <http://www.urgente24.com/819-para-releer-alfonsin-en-parque-norte-01121985-3er-movimiento-historico>, consultado el 23/09/2014.

Angeloz, Eduardo (1995) “La descentralización como reforma democrática del Estado” en *Revista Aportes* N° 3 (10–25).

Azpiazu, Danel; Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1989) *El nuevo poder económico en la Argentina en los años 80*. Buenos Aires: Editorial Legasa.

Borón, Atilio (2003) *Estado, capitalismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

Calvo, Ernesto y Gibson, Edward (2001) “Federalismo y sobrerrepresentación: la dimensión territorial de la reforma económica en la Argentina” en Ernesto Calvo y Juan Abal Medina, eds. *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. 2ª Edición, Buenos Aires: Eudeba-INAP: 199–228.

Campione, Daniel (1996) *Prolegómenos del peronismo. El aparato del estado entre 1943 y 1946*. Inédito. Tesis presentada en la Maestría en Ciencia Política, Instituto Universitario Patricios.

Cao, Horacio (2007) *La especificidad del Estado y la Administración Pública en las provincias del área periférica de la República Argentina* - 1º Premio Concurso “Innovación y Mejoramiento de las Políticas Públicas”, en la Categoría Tesis de Doctorado – Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública - Jefatura de Gabinete de Ministros Disponible en http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/06-07_Categoria_Doctorado_2.pdf, consultado el 23/09/2014.

Cao, Horacio (2008) “Ortodoxia y revisionismo en el abordaje de la Coparticipación Federal de Impuestos”. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* N° 26: 121–126.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1994) «La estructura institucional de las provincias rezagadas» *Realidad Económica* N° 128:90–104.

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1996) « El sistema tradicional clientelar y las Administraciones Públicas Provinciales” *Cuaderno de Trabajo N° 5* Universidad Nacional de Luján

Cao, Horacio y Rubins, Roxana (1997), “Técnicos y Políticos: Un clásico en la puja por el manejo de los Estados Provinciales” en Gustavo Blutman (Compilador) *Investigaciones en Administración Pública Cuaderno N° 3* - Buenos Aires: Oficina de Publicaciones CBC - IIA - CIAP - FCE - UBA.

Carcioffi, Ricardo (1990) «La desarticulación del pacto fiscal. Una interpretación sobre la evolución del sector público argentino en las dos últimas décadas» CEPAL, oficina Buenos Aires, *Documento de Trabajo N° 36*.

CISEA (1984) Informe «El Bimestre» Centro de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA) - Año 3° N° 18 - Buenos Aires.

Dal Bosco, Hugo (2002) «Reforma y organización estatal en los <60 y los <90» Documento de Trabajo, Proyecto: Estado, Sociedad y Cultura Democrática en la Reforma del Estado Argentino - Departamento de Investigación Institucional. Buenos Aires: Universidad Católica Argentina.

Escolar, Marcelo (2001) «La posibilidad de *gerrymandering* político. Estabilidad y concentración geográfica del voto partidario» en Ernesto Calvo y Juan Abal Medina, eds. *El Federalismo Electoral Argentino. Sobrerrepresentación, Reforma Política y Gobierno Dividido en la Argentina*. 2ª Edición, Buenos Aires: Eudeba-INAP (Páginas 157/198).

Falleti, Tulia (2003) «Governing Governors: Coalitions and Sequences of Decentralization in Argentina, Colombia, and Mexico» Tesis de Doctorado - Northwestern University, Evanston, Illinois, EUA, sin publicar.

Favaro, Orietta (2016) «Partidos y democracia en Argentina. El caso de un partido provincial con éxito: el Movimiento Popular Neuquino» en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 5 No. 10:29-59.

Groisman, Enrique (1981) «Función administrativa y legitimación democrática» *Ensayos y Tesis N° 2* Buenos Aires: CISEA.

Groisman, Enrique (1991) «Políticas administrativas para el sistema democrático» - Buenos Aires: *Biblioteca Política Argentina* N° 314.

INDEC, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1993) *Anuario INDEC 1993* Buenos Aires: INDEC.

Larriqueta, Daniel (1988) *La economía radical en la tempestad* Buenos Aires, Editorial Sudamericana.

Levitsky, Steven (2005) *La transformación del justicialismo. Del partido sindical al partido clientelista, 1983-1999*. Buenos Aires, Siglo XXI editora.

Luna, Félix (1986) *El 45* Buenos Aires, Editorial Sudamericana (14ª edición).

Martínez de Hoz, José Alfredo (1981) «Discursos» en *Memoria del Ministerio de Economía 19 de Marzo de 1976 - 29 de Marzo de 1981* Tomo III 3ª Parte» - Buenos Aires: Ministerio de Economía.

Palermo, Vicente (1988) *Neuquén: la creación de una sociedad*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

Paz, Pedro (1987) “La técnica de la tierra arrasada, según Brodersohn” en Buenos Aires: *El Despertador* Año III N° 12.

Roulet, Jorge (1988a) *La incidencia del Rol del Estado en la Administración Pública* Buenos Aires: Fundación Jorge Estaban Roulet - Centro de Participación Política (edición original 1981).

Roulet, Jorge (1988b) *El Estado necesario* Buenos Aires: Fundación Jorge Estaban Roulet - Centro de Participación Política.

Secretaría de Hacienda (1989) «Política para el cambio estructural en el Sector Público» Poder Ejecutivo Nacional, Ministerio de Economía, Secretaría de Hacienda - Buenos Aires.

Senén González, Santiago y Fabián Bosoer (2009) *Breve historia del sindicalismo argentino*. Buenos Aires, Editorial El Ateneo.

Unión Cívica Radical (1983) «100 medidas para que su vida cambie. Síntesis de la plataforma radical». Buenos Aires, Unión Cívica Radical.

Cómo citar este artículo:

Cao, Horacio (2017) “Reforma estatal y provincias en el sexenio alfonsinista”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N° 12: 275-303.

Adolescentes con episodios conflictivos con la ley penal: Restituir derechos y construir ciudadanía. Reflexiones a partir del Programa Propiciar de La Matanza.

*Youngsters in conflict with criminal law: giving back rights and building citizenship.
The "Propiciar Program" in the Municipality of La Matanza*

Javier Moro

Investigador del área de política social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.
jmoro@ungs.edu.ar
javmoro@gmail.com

Guillermo Orizaola

Director de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos de los Niños de La Matanza.
gorizaola@gmail.com

Fecha de recepción:

13.3.17

Fecha de aceptación:

25.4.17

Resumen

Este artículo propone algunas reflexiones en torno a las posibilidades de intervenir en problemáticas complejas a través de políticas sociales con enfoque de derechos desde un municipio del conurbano bonaerense. En un contexto donde algunos actores promueven la baja de la edad de punibilidad a partir del estereotipo de los jóvenes de sectores populares como peligrosos, nos parece relevante y oportuno analizar la gestión del Programa Propiciar en La Matanza con adolescentes no punibles. Allí destacamos: la (re)definición del problema para no continuar un sentido punitivo en la intervención; la propuesta de un abordaje territorial basado en derechos; algunas tensiones en la implementación; los alcances y límites vinculados a las particularidades de territorios signados por la desigualdad y la exclusión y al déficit de políticas públicas de mayor escala; finalmente, se argumenta que este tipo de abordajes pueden resultar una referencia con respecto a qué se puede y se debe hacer en materia de políticas sociales.

Palabras clave: políticas sociales - derechos - adolescentes - ley penal - territorio - La Matanza

Abstract

Some of the complexities of municipal policy interventions with regard to youngsters conflicting with criminal law are discussed in this article. Amidst intense arguments for and against a crass punitive approach, a proposal is conducted here towards a policy approach paying attention to the specificities of socioterritorial settings such as inequality or social exclusion, as well the effective enforcement of human rights. The discussion on the outreach and limits of different policy proposals is conducted through a case study of "Programa Propiciar" implemente in the Buenos Aires Province Municipality of La Matanza.

Key-words: social policies - rights -youngsters - criminal law -territory - La Matanza

Presentación

Una vez más los adolescentes y jóvenes emergen en la agenda pública ligados al tema de la (in)seguridad desde discursos que instalan la idea de peligrosidad de los mismos y sustentan la necesidad de "mano dura" como mejor o única fórmula en pos de la defensa del resto de la sociedad. En esta ocasión vuelven a poner el eje del debate en la baja de la edad de punibilidad (actualmente establecida en 16 años).¹ A esto se agrega el particularismo regional del área metropolitana, donde el conurbano bonaerense, signado por la desigualdad y con amplias zonas de segregación, se presenta como un territorio casi inexpugnable para(de)mostrar efectividad de las políticas sociales que se enmarquen desde abordajes más integrales (y por ende, complejos) y pretendan ser coherentes con un enfoque de derechos.² Al respecto, la ley nacional 26061 del año 2005 adecuó la normativa interna a los principios establecidos en la Convención Internacional sobre Derechos del Niño.³

En una coyuntura donde el cruce de imágenes de varones jóvenes y conurbano potencia estereotipos de peligrosidad muy afines a la lógica mediática punitiva (Salgado 2015), nos parece oportuno retomar algunas reflexiones sobre un programa gubernamental del municipio de La Matanza (Propiciar) en torno a los adolescentes no punibles que tuvieron algún conflicto con la ley penal y que ya lleva ocho años de implementación.⁴

Para ello primero realizamos una breve descripción del actual contexto institucional a nivel provincial (apartado 1) más algunas características sociodemográficas del municipio (apartado 2) y una sinapsis del sistema de protección y promoción de derechos a escala local (apartado 3). Luego revisamos el ingreso del problema en la agenda municipal (apartado 4) donde destacamos la capacidad de los actores locales para (re)definir el problema en cuestión (en términos de vulneración de derechos y no continuar un sentido punitivo en la intervención) y se analiza el encuadre conceptual del Propiciar. Posteriormente, se pone el foco sobre el proceso de implementación considerando particularmente los nudos críticos y las tensiones programáticas que se plantean (apartado 5) a la par que también ponderamos los alcances y límites de la intervención vinculados a las características de territorios signados por la desigualdad y la exclusión y al déficit de políticas públicas de mayor escala que traccionen positivamente la estructura de oportunidades de las familias y faciliten procesos de integración urbana. Finalmente (apartado 6) en una coyuntura en que se promueve la baja de la edad de imputabilidad⁵ se argumenta que este tipo de abordajes pueden resultar una referencia con respecto a qué se puede y se debe hacer desde el Estado en materia de políticas sociales, antes que pugnar por las acciones punitivas (como la baja de edad de punibilidad).

La restitución de derechos es un deber inalienable del Estado que atañe a sus tres poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) y a sus tres niveles jurisdiccionales (nación, provincia y municipios). Pero, además de una cuestión normativa (legal y ética) consideramos que, en situaciones de exclusión, la acción estatal a través de políticas activas de expansión de derechos resulta una condición necesaria para posibilitar la construcción de ciudadanía. Esto refiere a un proceso -desde ya complejo- que implica el reconocimiento de sujetos con derechos y responsabilidades, interpelados desde una autoridad legítimamente reconocida por los propios involucrados; lo que supone un Estado que se hace presente principalmente por los servicios sociales básicos, por la infraestructura urbana y por promover políticas de creación de empleo e inclusión social que mejoren las condiciones de vida de las familias y comunidades más postergadas.

En el plano metodológico cabe consignar que el análisis del Programa Propiciar forma parte de la investigación "La construcción de una nueva institucionalidad pública a nivel local: las áreas de niñez y adolescencia en el conurbano bonaerense".⁶ En este marco, el análisis que aquí se desarrolla se apoya en información generada a través de la revisión de fuentes secundarias -tales como la normativa, documentos oficiales y registros estadísticos-, así como también en información cualitativa obtenida a través de entrevistas abiertas como también mediante charlas informales que, en muchos casos, devinieron entrevistas espontáneas con informantes claves involucrados en la gestión local del sistema de protección y promoción de derechos de niños/as y adolescentes de La Matanza -sostenidas en diferentes instancias de intercambio y espacios de observación a lo largo del período analizado (2009-2015)-. La triangulación de las distintas fuentes nos permiti-

te poner en tensión el plano normativo y del diseño programático e institucional con el plano de la implementación. Entendido este último como un proceso donde a través de prácticas y procedimientos (con un grado de estandarización variable y un margen de autonomía y de discrecionalidad implícitos) se dirime la interacción de la llamada ‘burocracia a nivel de calle’ entre sí (con sus respectivas adscripciones a diferentes áreas sectoriales y niveles jurisdiccionales) y con la población destinataria (los adolescentes, sus familias y referentes territoriales). Es en ese espacio de interacción cara a cara, que en esta temática remite a una lógica de intervención que se ajusta a cada intervención (o caso), es donde se dirimen las acciones sociales del Estado local y el sentido de las mismas con respecto a los adolescentes no punibles que tuvieron episodios de conflicto con la ley penal.

1. Un contexto de cambio institucional en la Provincia

La Provincia de Buenos Aires lleva una década de un proceso de cambio institucional en el área de las políticas sociales dirigidas a la infancia y la adolescencia en situación de vulnerabilidad, a partir de la modificación del marco normativo que derogó el sistema de minoridad y creó el Sistema de Promoción y Protección Integral de los Derechos del Niño con incidencias en el plano judicial y en el administrativo. Este nuevo marco normativo está conformado por la ley 13298 –modificatoria 14537– (con su decreto reglamentario N° 300/05) y la ley 13634 –modificatoria 13645–. Si bien la ley 13.298 data de 2005, no pudo ser implementada sino hasta 2007 debido a una medida cautelar interpuesta por parte de la procuradora provincial.⁷ Finalmente, el nuevo Sistema de Protección Integral entró en vigencia en abril de 2007 con la decisión de la Corte Suprema que falló a favor de su implementación.⁸

Acá resaltaremos algunos aspectos de este cuerpo normativo que nos interesan para el presente trabajo. Como punto de partida vale destacar que esta nueva normativa busca una adecuación a la Convención Internacional de los Derechos del Niño, donde el reconocimiento del niño/a y adolescente como sujetos de derechos se postula como un pilar de la nueva institucionalidad e implica un cambio radical respecto al sistema tutelar. La ley 13.298 deroga el régimen tutelar de minoridad, explicita la competencia del ejecutivo en asuntos derivados de causas sociales para evitar su judicialización y restringe taxativamente la internación ante situaciones asistenciales, a su vez crea en los ámbitos ejecutivos municipales a los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos (art. 18 de la ley 13298, que coloca en un rol hasta entonces inédito a los municipios) y a los Servicios Zonales como instancias desconcentradas del Ministerio a nivel regional (decreto reglamentario 300).⁹

En este punto vale un señalamiento, si bien la ley crea los servicios locales, lo plantea a través de un convenio de adhesión entre los municipios y el gobierno provincial repre-

sentado en ese momento por el Ministerio de Desarrollo Social (si bien desde diciembre de 2011 la Secretaría de Niñez y Adolescencia adquirió rango ministerial, en 2016 lo perdió al ser absorbida por el Ministerio de Desarrollo Social, conformándose ahora en el Organismo Provincial de la Niñez y Adolescencia), lo que en la práctica se tradujo en un escenario bastante heterogéneo donde al día de la fecha no están adheridos la totalidad de los municipios. Esto se vincula también a que la ley, si bien planteaba una nueva arquitectura institucional no contó con recursos adicionales para solventarla sino que se utilizó el fondo de programas sociales preexistente (más adelante se profundiza este aspecto).

En el nuevo marco legal, las funciones que antes ejercían los Jueces de Menores fueron absorbidas por el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil, el Fuero de Familias y los Sistemas de Promoción y Protección de Derechos provinciales y municipales. En el Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil (ley 13634), se crearon los Juzgados de Garantías del Joven, cuya función sería la de velar por el cumplimiento del debido proceso; las Fiscalías del Fuero, como parte acusatoria; las Unidades de Defensa del Joven –en reemplazo de los Asesores de Menores en el ejercicio de la defensa, quienes quedaron como representantes legales de los niños en los casos en que no los tuvieran; los Juzgados y Tribunales de la Responsabilidad Penal Juvenil, como instancias de juicio; y las Cámaras de Apelación y Garantías en lo Penal, como instancias de revisión. En el marco del poder ejecutivo, se crearon los Centros de Referencia del Joven –dependientes del gobierno provincial– como órganos de cumplimiento de medidas alternativas a la privación de la libertad. También dentro de la esfera del gobierno provincial, se crearon centros de alojamiento especializados para jóvenes privados de la libertad.

De este modo, se incorporan las garantías del debido proceso para los mayores de 16 años sospechados de infringir la ley penal. Se instituyen los juzgados de garantías del joven a cargo de la investigación procesal penal y los juzgados de responsabilidad penal juvenil a cargo del juzgamiento. Este proceso anteriormente estaba en manos del Juez de Menores (decreto ley 10067 de 1983) quien tenía competencia para tomar decisiones tanto en situaciones de índole penal como cualquier temática que afectara el desarrollo de la niñez o, dicho en los términos de esa perspectiva, de *menores en situación irregular* (situación de abandono, deserción escolar, abuso sexual, situación de calle, conflicto con la ley penal, adicciones, violencia, etc.) (Beloff 1999).

La ley 13634 ha sido reconocida por incorporar las garantías constitucionales y del derecho internacional; sin embargo también ha recibido críticas (por ejemplo Vitale y Ábalos 2007), particularmente respecto a que el capítulo VI “de los niños inimputables” deja a criterio del juez la aplicación de medidas judiciales a los menores de 16 años ‘indicados’ de haber cometido un delito. Esto abarca tanto medidas de protección (art. 63) como medidas restrictivas de libertad (art. 64).¹⁰ Este ‘resquicio’ de la ley ha recibido un cuestionamiento por parte de la Cámara Nacional Criminal y Correccional Federal que

dictaminó: “Pese a la inimputabilidad de menores de 16 años se habilita a los jueces de menores a intervenir discrecionalmente, adoptando medidas intrusivas... se desprende de allí que la inimputabilidad declarada no implica *per se* un renunciamento a la intervención penal coactiva, ya que, aun en ese caso, el niño es susceptible de la injerencia estatal, a través de la aplicación de medidas tutelares...” (Vitale y Abalos, 2007: 16). Estos autores también plantean que los adolescentes no punibles en conflicto con la ley penal (en ocasiones) encuentran una nueva instancia de intervención en los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos.¹¹ Al respecto, vale señalar que, como ya se mencionó, los Servicios Locales dependen de los gobiernos municipales y se incorporan al Sistema a través de un convenio de adhesión; esto, más una rutina organizacional en la que los actores provinciales suelen tener poca impronta (tal como se desarrolla más adelante) otorga a estos nuevos organismos un margen de autonomía considerable respecto de los Servicios Zonales y del propio Ministerio/Secretaría u Organismo Provincial. Por tanto, la articulación entre el poder judicial y el gobierno local bien puede quedar muy reducida o construirse de manera significativa según la decisión política y capacidad de gestión del municipio. A la vez, la continuidad de una acción punitiva (más o menos velada a través de intervenciones sociales) o su reorientación a través de acciones efectivas de restitución de derechos quedan abiertas a la capacidad de los actores del nivel local (este punto se profundiza en el análisis del Propiciar).¹²

2. Una breve caracterización del municipio de La Matanza

El municipio de La Matanza es el más grande del conurbano bonaerense. Posee una extensión territorial de 325,71 km² y una población de 1.873.123 personas, según datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de La Matanza del año 2012 (en adelante ECVLM, 2012). Está integrado por 15 localidades y presenta fuertes heterogeneidades hacia su interior. A los fines analíticos suele agruparse a las localidades en tres áreas: la primera, lindante a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, va desde General Paz hasta el camino de Cintura (de mayores ingresos); la segunda, integrada por las localidades de Gregorio de Laferrère, Isidro Casanova, Ciudad Evita y Rafael Castillo (de ingresos medios); y la tercera, por las localidades de G. Catan, Virrey el Pino y 20 de Junio (ingresos bajos). El 32 % de los matanceros reside en el área uno, otro 25% en la dos y el núcleo más numeroso, con el 43%, en el área tres.

Del total de la población del distrito, 636.000 son niños/as y adolescentes menores de 18 años, que habitan en el 58% (313.000) de los hogares del municipio. En el área 3, el 73% de los hogares tiene al menos un niño/a o adolescente, mientras que en la 1, esa cifra es de 42,5. En el año 2012, el 15,6% de los menores de 18 años se encontraba en situación de pobreza, lo que en ese momento refería a cerca de 100.000 niños/as y adolescentes pobres, que a su vez se concentran mayoritariamente en el área 3 (ECVLM, 2012).¹³

En términos de necesidades básicas, la citada encuesta muestra que el 62% de los menores de 18 años no tiene cobertura de salud por plan médico u obra social, lo que equivale a 440.000 niños y adolescentes. El 59% de los niños que no tienen cobertura de salud, se encuentra en la zona 3. El 65% de los niños de menos de 18 años vive en hogares que no tienen acceso a servicios de cloacas. El 77% de los niños que no tiene acceso a servicios de cloaca y el 66% de los que no tienen acceso a agua potable se encuentran en la zona 3. El 22% de los menores del distrito vive en hogares que se encuentran hacinados. El 65% de los niños que viven en situación de hacinamiento residen en la zona 3.

En síntesis, se trata de un municipio bastante típico de las periferias urbanas en la Argentina, atravesado por problemáticas complejas de pobreza, salud y acceso a servicios (agravadas en este caso por sus dimensiones y cantidad de población).

3. La construcción de la nueva institucionalidad a nivel local

En el caso de La Matanza la adhesión a la nueva ley se realizó en mayo de 2007 (ratificado por la ordenanza municipal 15656) y se creó el Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos. La adhesión a la ley 13298 y la consecuente creación del Servicio Local se produjo en el marco de diversas acciones en materia de política de niñez acordes al nuevo “enfoque de derechos” que se venía desarrollando en el municipio. De este modo, se resalta que durante la década de 2000 se crearon diversos dispositivos: el Consejo Municipal de Chicos y Jóvenes (año 2002), la Dirección de Juventud (año 2003), el programa ANDAR y equipos de fortalecimiento familiar en 2004, y el programa de acogimiento familiar en 2005 (que fue el primer programa alternativo a la institucionalización). Estos programas dan cuenta de que las políticas de niñez tenían un lugar destacado en la agenda local y que la implementación de la ley 13298 en el municipio fue entendida en el marco (o en el intento) de construir un sistema local de promoción y protección de derechos.

Luego de la creación del Servicio Local, el municipio creó también la Dirección de Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos de los Niños (Dec1979/08), dentro de la cual pasan a inscribirse los dispositivos existentes (algunos reconvertidos) y se amplió la oferta programática: programa por chicos con menos calle en 2008, programas Podes y Propiciar en 2009, Programa de responsabilidad compartida ENVION en 2012, programa para la prevención y atención inmediata del abuso sexual infantil en 2013 y programa familias afectivas de sostén y programa Ahijar en 2014.

En este marco de una propuesta de política local integral con lógica de sistema para abordar problemáticas de la niñez, el Programa Propiciar se puso en marcha en abril de 2009 y desde entonces ha recibido en promedio 300 solicitudes de intervención por año provenientes principalmente de los juzgados de garantías del joven, aun cuando

también atiende demandas del sistema educativo y algunas situaciones directamente detectadas por el Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos del municipio.¹⁴

El Propiciar plantea como eje de la intervención el trabajo de operadores sociocomunitarios en territorio, quienes realizan una tarea de vinculación y seguimiento de los jóvenes, donde también toman contacto con el grupo familiar y realizan acciones de fortalecimiento (si la situación lo permite). Cada estrategia de intervención se sustenta en la construcción de un vínculo -entre el operador y el adolescente- y requiere de la articulación con otros organismos estatales y/o con organizaciones de la sociedad civil.

Desde su mismo diseño y luego en su implementación, el Programa se enfrenta a definiciones y desafíos que ponen en tensión la coherencia de sostener el enfoque de derechos ante la urgencia de intervenir en situaciones de exclusión dura donde se presume que un adolescente ha trasgredido la ley (decimos se presume porque la declaración de no punibilidad implica que, salvo excepciones, la investigación no continúa).

4. La (re)definición del problema y el encuadre que propone el Programa Propiciar

A fines del año 2008, es decir a poco más de un año de vigencia de la nueva ley, el Servicio Local de Promoción y Protección de Derechos de La Matanza comenzó a recibir solicitudes de intervención provenientes de los Juzgados de Garantías del Joven de La Matanza y de las Fiscalías del Fuero de la Responsabilidad Penal Juvenil (como se mencionó creados por la Ley 13.634). En éstas se pedía vía oficio judicial que se indague e intervenga en posibles situaciones de vulneración de derechos de jóvenes en conflicto con la ley penal que fueron declarados inimputables por edad.¹⁵

En un principio dichas situaciones fueron abordadas por los equipos técnicos de las tres sedes del SLPPD pero pronto la coordinación del Servicio advirtió que las problemáticas a las que debían hacer frente rebasaban el alcance del dispositivo previsto. De allí que desde la Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos de los Niños se planteó la necesidad de diseñar otro dispositivo (específico) en función de las situaciones en que se encontraban dichos jóvenes.

En este punto vale una primera reflexión en torno a la construcción de la agenda local respecto al problema y la consecuente decisión política al respecto. Recordemos que los jóvenes entran por un presunto delito pero al ser no punibles la investigación (o proceso) penal cesa. Por tanto es cuestionable tomar como dada la definición de adolescentes en conflicto con la ley penal. Muy rara vez se continúa la investigación penal para determinar la situación del adolescente implicado en el hecho.

Aquí emerge una cuestión que ya era crítica (y blanco de críticas) en el sistema tutelar donde bajo un discurso de protección se 'dejaba a un lado' la cuestión penal, pero en el momento de adoptar medidas nunca dejaba de considerarse esa situación que dio origen a la intervención; de tal modo que ese supuesto delito se hacía presente cuando se lo consideraba como síntoma para elaborar el diagnóstico de la situación socio-familiar o para atribuir alguna característica personal de peligrosidad en base al hecho (Villalta 2004).

Ahora bien, entonces ¿qué debe hacer el Estado? Una opción sería no hacer nada. Podríamos entenderlo como un garantismo pasivo, donde se actúa de acuerdo a la ley (penal) en cuanto a la inimputabilidad y no se activan otro tipo de intervenciones. En cierta medida se saldaría la mencionada crítica a los art. 63 y 64 de la ley y no se abre la sospecha de intervenciones solapadamente tutelares. Pero claro que esto no modificaría la situación de vulneración de derechos en que se encuentran los adolescentes ni tampoco la demanda planteada desde el poder judicial.

Justamente, desde el poder judicial, en lo que podríamos entender como otra forma de posicionarse respecto al problema (ya no en términos penales), la cuestión es replanteada (acorde a lo que establece la ley) en términos de derechos vulnerados que requieren una intervención social pero no dictamina la medida de protección. Nuevamente, esto también podría entenderse como una opción para encubrir bajo un halo de protección (ante derechos vulnerados) una intervención que promueva la institucionalización y el encierro (privación de libertad), lo que podría traducirse como una continuidad de las viejas políticas del patronato. Esto, como fue señalado es una de las principales objeciones que se plantean a la ley 13634.

En el caso de La Matanza, los oficios solicitaban la intervención del SLPPD pero no disponían el tipo de medida. La posición asumida por el Municipio consistió en no desentenderse pero tampoco caer en una continuidad de la intervención punitiva a través de medios administrativos y extrajudiciales. Para ello los actores locales se valieron del marco (conceptual, normativo e institucional) planteado por la ley y de la propia experiencia. Desde el SLPPD ya se habían atendido situaciones con problemas similares pero no adquirirían una magnitud tal que le otorgase envergadura para incorporarlo como asunto en la agenda del área. Estas intervenciones previas fueron importantes para tener un conocimiento de la complejidad del problema a abordar y de los límites propios de las intervenciones planteadas desde el Servicio Local.

Al respecto, los responsables del Sistema de Promoción de Derechos realizaron un análisis de los 168 oficios recibidos hasta ese momento (abril del 2009) en los que aparecían niños y/o adolescentes menores de 18 años sospechados de un delito penal. En ellos casi la totalidad se refería a varones, la amplia mayoría entre 12 y 17 años, más de la mitad de los expedientes planteaba situaciones de robo y hurto (56%) y sólo había un caso

de homicidio. En todos los casos provenían de familias de bajos recursos y en muchos se mencionan condiciones de hacinamiento. Casi no hay vínculo con el trabajo (sólo 8 manifestaron trabajar o haber trabajado), y en los casos que se registraba el dato el 96% no concurría a la escuela. Este análisis resaltaba el vínculo con las drogas o los problemas de adicción como una constante. También hacía mención a biografías signadas por la violencia desde edades tempranas y, finalmente, observaba una tendencia en cuanto a que se incrementan los niveles de violencia en el tipo de delito que se le imputa cuando se trata de situaciones asumidas grupalmente.

Esta caracterización preliminar fue incorporada por los responsables locales en el marco del posicionamiento político-conceptual encuadrado en el enfoque de derechos y en la ley 13298. Cabe destacar que en ningún momento la instancia local interpretó o buscó señalar alguna contradicción en cuanto a la ya comentada potestad otorgada por los art. 63 y 64 de la ley 13634 al juez de garantías pero sí entabló un vínculo directo con el departamento judicial, principalmente a través del ministerio público. En este punto vale resaltar la autonomía que, más allá de la particularidad de esta ley, asume un municipio como La Matanza cuya capacidad de posicionarse respecto a la autoridad provincial y al poder judicial vienen dadas también por su peso político (poblacional, electoral y presupuestario).

Pero además de esta característica del municipio, vale recordar que el Servicio Local fue creado en la órbita de la jefatura de gabinete, lo que le permitió también una relación directa con una instancia clave en la toma de decisiones, así como también el acceso a recursos y, en consecuencia, la incidencia en la agenda. Esta inscripción institucional permitió mantener al Servicio Local dentro de un “paraguas de protección” frente a los atravesamientos político-partidarios y/o territoriales, e incluso ante la posibilidad de un posible desborde por un aumento de demanda por parte de distintas áreas del propio municipio. Estas fueron las condiciones institucionales que posibilitaron que la Coordinación del Sistema de Promoción de los Derechos de los Niños pudiese planificar una nueva modalidad de intervención. En febrero de 2009 comenzó a diseñarse el programa y en abril del mismo año se inició su implementación. A partir de las características de la problemática y de los jóvenes se decidió que el mejor modo de abordar el tema sería mediante la intervención de operadores sociocomunitarios que trabajarían con los jóvenes en el territorio, reforzando a los grupos familiares (cuando las condiciones lo permitiesen) y articulando con otros organismos estatales o de la sociedad civil en función de las situaciones diagnosticadas.

De este modo, surge el Programa Propiciar que definió el problema en términos de vulneración de derechos –algo que resulta afín a cualquier intervención del SLPPD– pero a la vez ‘recogió el guante’ de la situación de un (potencial) conflicto con la ley penal y define esta situación en términos de ‘riesgo penal’: “La situación de riesgo, estará dada

por aquellas situaciones en que los niños/jóvenes se encuentran insertos en espacios con sistemas de reglas y lógicas que legitiman y/o favorecen el desarrollo de prácticas delictivas y donde los espacios de reproducción de los valores y normas socialmente aceptadas son débiles o inexistentes. Estas situaciones no necesariamente implican la existencia de un delito penal imputado, se trata de llegar –y de captar–, a niños y jóvenes que pueden estar cometiendo delitos (y no fueron detenidos) o que se encuentran en procesos de internalización de normas y valores negativos para la vida en sociedad” (Programa Propiciar).

Acá vale una segunda reflexión: ¿qué tan coherente es esta categoría con la ley y el enfoque de derechos? La respuesta requiere sopesar su análisis en el contexto de su enunciación y de su aplicación. A priori, la definición en términos de riesgo generalmente utilizada como forma de adjetivar la condición misma del niño/a o adolescente ha recibido varias críticas y puede encajar en el paradigma de la situación irregular.¹⁶ Sin embargo, el Programa no se propone como una continuidad del problema planteado desde la instancia judicial (la supuesta infracción de la ley), lo que hubiese llevado a construir un sustituto (o una continuidad) de medidas de libertad vigilada o de reparación del daño.¹⁷ Por el contrario, el Programa toma en consideración el contexto de los adolescentes y las múltiples situaciones de vulneración de derechos que, en todo caso, llevaron a la emergencia de un hecho delictivo.

El Programa considera la situación de los jóvenes como un encadenamiento de vulneraciones (de derechos) previas: marcados por privaciones en sus necesidades básicas, insertos en escenarios de violencia (como un código de intercambio cuasi naturalizado), trayectorias signadas por la exclusión educativa y un notorio déficit en la inserción laboral de los adultos de las familias. Se entiende que ese contexto condiciona y promueve (aunque desde ya que no determina) la infracción a la ley, o dicho de otro modo, la inserción en redes delictivas (de las que en ocasiones forma parte la familia o el grupo de pares del que participa el adolescente en cuestión). Tal como se expresa en el documento base del Programa: “...la problemática central no tiene que ver con el acto delictivo, sino con una serie de privaciones de derechos que concluyen en la ruptura de la norma... entendiendo al delito como la manifestación de una serie de privaciones y vulneración de derechos que concluyen con la trasgresión de la norma”. En tal sentido, las intervenciones del Programa están focalizadas en jóvenes en situación de ‘riesgo delictivo’ y se considera la especificidad de cada situación para definir estrategias de acompañamiento (que apuntan a la integralidad y se fundan en la construcción de un vínculo personalizado) en articulación con organizaciones y referentes territoriales.

Si bien este primer posicionamiento redefine el sentido punitivo más explícito y directo de la intervención, bien podría constituirse como una medida de índole tutelarista, propia del régimen de minoridad, donde bajo la apelación a la protección se instituye

una forma de control que termina siendo además discrecional y sin derecho a defensa. Este señalamiento consideramos que deviene en una advertencia latente a lo largo de la implementación del Programa y obliga a una definición clara de objetivos, de la modalidad de abordaje y también de los límites mismos a la intervención.¹⁸

Un tercer señalamiento, que también planteamos como una precaución continua en la intervención refiere a la definición y el alcance de la categoría ‘riesgo delictivo’. Al respecto, una cuestión clave es sostener esa definición en torno a la vulneración de derechos, lo que impide referirse exclusivamente a las características personales de cada adolescente (lo que generaría efectos estigmatizantes) pero sí se toma en cuenta el contexto de vínculos interpersonales y la existencia o no con redes y/o actividades delictivas. En tal sentido, cuando se plantean líneas de acción, se debiese ponderar la cuestión de los vínculos interpersonales para la consolidación de referentes y ámbitos de sociabilidad no involucrados en acciones delictivas y asimismo, cuando se plantean acciones de prevención, éstas debiesen realizarse para efectivizar derechos y no tanto con la mirada puesta en evitar el delito (cargando en los adolescentes un destino inexorable).

Un cuarto señalamiento refiere a la capacidad del programa de definir estrategias singulares de intervención bajo un horizonte de universalidad y construcción de ciudadanía. Esto refiere a la necesidad de llevar a cabo estrategias de acompañamiento personalizadas (no son todos los adolescentes que viven en condiciones de privación los que se involucran en acciones delictivas) pero, a la vez, hacerlo con objetivos de mediano y largo plazo que permitan a los jóvenes el acceso a derechos y a ámbitos públicos propios de la edad (escuela, clubes, talleres, etc., donde se vinculen con otros pares y, en lo posible, conformen ámbitos heterogéneos en cuanto a la procedencia social) que los posicionen como sujetos con autonomía y capacidad para tomar decisiones responsablemente.

Además de estos señalamientos que aluden a la conceptualización y definición del problema y al diseño y abordaje del Programa, también se presentan otras tensiones más relacionadas con la puesta en marcha del Programa.

5. Las tensiones en la implementación y el desafío de la corresponsabilidad

El paradigma de la Protección Integral supone un nuevo modo de pensar los problemas de manera integral, reconociendo su multidimensionalidad y que requiere intervenciones de una multiplicidad de actores que deben involucrarse para garantizar el cumplimiento de los derechos de los niños. Esto implica romper con la lógica sectorialista y plantear las intervenciones dentro de una lógica de corresponsabilidad, que supone compartir obligaciones y compromisos en un marco de trabajo relativamente común.

Las intervenciones dentro de la lógica de la corresponsabilidad remiten en primer lugar a entender a los derechos indivisibles de los sujetos en la implementación de una política. En este caso, son los actores encargados de llevar a cabo una política los que deben articular la intervención. Las problemáticas que aquejan a los jóvenes no son instancias inconexas que pueden ser resueltas en espacios diferentes y sin vinculación entre sí. El abordaje dentro de la lógica de la corresponsabilidad debe estar atravesado por la integralidad en esquemas de responsabilidad compartida.

En este punto vale una reflexión. El postulado de integralidad guarda correspondencia directa con el principio de indivisibilidad de los derechos (propio del enfoque de derechos). Ahora bien, en el caso del sistema de protección y promoción de derechos de la niñez y adolescencia, hay tres cuestiones interrelacionadas que se ponen en juego: uno se vincula a la necesidad de contrarrestar la lógica de las intervenciones de la minoridad donde aquello que no encaja en lo que se considera normal es expulsado a dispositivos de encierro y corrección. Además, esta construcción de sentido se asentaba en un esquema de decisión vertical anclado en la figura del juez donde no se consideraba la voz del niño; en tal sentido, el derecho a ser escuchado es un pilar de en la construcción de las nuevas estrategias. Asimismo, la nueva orientación política no apunta sólo a reemplazar el circuito judicial por uno de índole administrativa, sino a instrumentar estrategias intersectoriales y participativas que actúen como redes de sostén ante situaciones de vulneración de derechos. Lo dicho implica plantear estrategias de intervención ancladas en la articulación de diferentes organismos, la participación de los distintos actores y con los adolescentes en un lugar activo.

Propiciar se puso en marcha en abril de 2009 y desde entonces ha recibido alrededor de 2300 solicitudes de intervención provenientes principalmente del sistema judicial, pero también del sistema educativo, de otros organismos del ejecutivo o vía “demanda espontánea” del sistema de promoción de derechos local.

La lógica territorial de intervención del programa¹⁹ fue pensada a partir de la experiencia de un programa existente en el propio Servicio Local, el “Proyecto Local Por Chicos con Menos Calle” donde se trabaja con los niños en situación de calle desde las “ranchadas” con operadores socio-comunitarios. Siguiendo esta línea de intervención, la estrategia de abordaje del programa se pensó a partir de la intervención de operadores que trabajan con los jóvenes desde el territorio. De este modo, el trabajo en el territorio se organizó a partir del armado de equipos de operadores que cubren los tres cordones en los que ha sido dividido el territorio.²⁰ Como resultado de la participación en una red barrial, el programa tiene un dispositivo específico –construido en ese espacio– que trabaja en tres barrios lindantes del municipio: puerta de Hierro, San Petersburgo y ¹⁷ de marzo. Dichos barrios, se destacan por registrar múltiples privaciones y altos niveles de violencia social y actividades delictivas.

El modo de abordar las problemáticas de los jóvenes supone la puesta en marcha de un proceso complejo. Luego de mantener una entrevista inicial con los jóvenes y sus referentes familiares en la sede del programa y realizar una primera definición del problema, se determina la pertinencia de continuar la intervención y se asigna la situación a los operadores. Estos comienzan la intervención a partir de encuentros con los jóvenes que buscan la construcción de un vínculo de confianza, una vez que esto se logra, en conjunto con el adolescente y -en los casos en que es posible- también con sus referentes familiares se diseñan e implementan las estrategias para la restitución de derechos. Los resultados de este proceso dependen de diversas variables que entran en juego en cada situación.

En la implementación de esas intervenciones la articulación con las instancias que (según la ley) forman parte del sistema -caracterización recuperada en las conclusiones- ha estado teñida por tensiones que la obstaculizaron. Los obstáculos a la corresponsabilidad aparecen en los distintos sistemas que deben participar de los procesos de intervención, tales como el sistema judicial, el sistema educativo, de salud, etc. y pueden resumirse en: resistencia al nuevo paradigma por parte de actores clave en las instituciones involucradas; desconocimiento de cómo actuar en este nuevo marco institucional, y falta de recursos en casi todos los organismos encargados de participar en las intervenciones.

Las voces más notorias que se han pronunciado en contra de esta nueva institucionalidad se inscriben en el sistema judicial y más precisamente en lo que anteriormente constituyera el fuero de menores. Estos sectores entendieron a la implementación del paradigma de la Protección Integral como una pérdida de poder frente al ejecutivo. Aunque la transformación del sistema judicial, si bien supuso la desaparición de las figuras y competencias de la doctrina anterior, mantuvo a muchos de esos actores en lugares relevantes (cuestión que se hace muy visible en el caso de La Matanza). De este modo, los anteriores Jueces de Menores pasaron a ser Jueces de Garantías del Joven y lo mismo sucedió con los Fiscales, con lo que esos actores no solo vieron reducidas sus competencias sino que además se vieron obligados a tener que articular con nuevos actores en un marco legal respecto del cual, en muchos casos, se habían pronunciado en contra.

A esto se le suma que al nuevo fuero se han incorporado sujetos con posicionamientos y lógicas que apoyan el Paradigma de la Protección Integral haciendo más heterogéneo el posicionamiento del sistema judicial y aumentando también la conflictividad en torno de los procesos judiciales.

En este marco de diversidad de posiciones del sistema judicial, la implementación de un programa como el Propiciar, que se crea y se enmarca en el nuevo paradigma, ha tenido que adaptar una estrategia de articulación en función de esa heterogeneidad de los actores judiciales. A modo de ejemplo, el fuero penal Juvenil contaba con dos fiscales, uno afín al nuevo paradigma (o al menos dispuesto a discutir acciones en conjunto) y

otro en franca oposición. El Propiciar diseñó y propuso un protocolo para articular con éstos pero sólo pudo implementarlo con el primero dado que el segundo no aceptó siquiera reunirse para discutirlo.

Si bien los titulares de cargos judiciales no afines al nuevo paradigma se han negado a participar de espacios compartidos con el Programa Propiciar o el Servicio Local para acordar criterios de intervención y acciones en conjunto, esto no ha implicado que no haya relación alguna. En lo que en principio podría parecer paradójico, son estos actores los que más solicitan la intervención del programa. Lo cierto aquí es que lo hacen bajo la lógica de la “derivación” (mas asimilable a régimen tutelar), a través de la cual “exigen” la intervención del Propiciar para todo niño inimputable que haya cometido un delito, más allá de que se haya o no constatado la existencia de derechos vulnerados como marca la legislación.²¹ De este modo, este tipo de acciones que se dan en el marco de esa ambigüedad ya señalada de la nueva ley, da margen para que distintos actores judiciales traten de imponer criterios punitivos para las intervenciones del Programa, o bien, provocar una magnitud de solicitudes que tiendan a su colapso.

Ahora bien, aunque las posiciones opositoras del sistema judicial han sido las más visibles, las resistencias al nuevo paradigma y, por ende, los obstáculos a la corresponsabilidad se encuentran también en otros ámbitos como educación, salud y en organismos dependientes del propio municipio. En el caso del sistema educativo, el principal obstáculo tiene que ver con la transformación de la lógica de intervención y la falta de pautas claras de acción hacia adentro del propio sistema. Durante la doctrina del patronato, las escuelas y más precisamente los equipos de orientación escolar, identificaban determinadas problemáticas que afectaban a los niños (abusos, adicciones, pobreza, etc.) y sin perjuicio de continuar la intervención, dejaban la resolución del problema en manos del Juez de Menores, quedando la responsabilidad en este último. Cabe aclarar aquí que no intentamos hacer generalizaciones respecto al accionar de los docentes y al compromiso de los trabajadores sociales y psicólogos de los equipos de orientación escolar (que por cierto era muy heterogéneo).

Desde la experiencia del Propiciar, una de las principales dificultades tiene que ver con que el resto de los actores no saben qué esperar del Programa, principalmente porque no se tienen en cuenta las limitaciones y competencias del mismo. En la medida que el Propiciar es parte del Servicio Local, asume una lógica de intervención muy similar y, de hecho, utiliza el mismo protocolo que el servicio local acordó con la instancia de inspección de los equipos de orientación escolar. Sin embargo, en la práctica, gran parte de esos equipos sostienen desconocer ese protocolo y reclaman que se tome el “caso” que se está “derivando”, desconociéndose y obstruyendo de este modo la puesta en práctica de una lógica de la corresponsabilidad.²² Se advierte en muchos casos que existe una reticencia a tener responsabilidad en el diseño e implementación de las estrategias en-

tendiéndose la no derivación como sinónimo de no accionar. Dicho de otro modo, muchos sectores del sistema educativo consideran que su accionar se limita a la derivación de las situaciones para que sean resueltas por otros y desligarse de la responsabilidad.

En cuanto a la articulación con el sistema de salud –y resaltando en este apartado los obstáculos a la corresponsabilidad– pueden verse dos lógicas totalmente diferentes. Por un lado, el personal médico presenta un alto grado de desconocimiento –e indiferencia– respecto a la existencia de la nueva legislación al punto que llegan a darse situaciones en las que se niegan a atender a niños sin órdenes judiciales o sin la presencia policial. En contraste, los equipos de trabajadores sociales además de tener conocimiento, participan de espacios de diálogo conjunto. Pese a esta disposición, el principal problema que plantean es la falta de recursos. Con frecuencia se presentan situaciones donde se pone en evidencia la dificultad para acceder a tratamientos ambulatorios, acompañantes terapéuticos o internaciones psiquiátricas, entre otras.

En este punto, el principal problema que se presenta para el Propiciar resulta de que dado que es una instancia de articulación para la restitución de derechos y al no encontrar un organismo que realice los tratamientos en relación a los problemas de salud (derecho a la salud), las situaciones que aborda no encuentran resolución en ese plano, quedando estancadas la intervenciones y convirtiéndose en un cuello de botella. En cuanto a salud mental, esto no ha podido ser resuelto por la implementación de la nueva ley (26657). Si bien esta nueva legislación propone ordenar circuitos institucionales, procedimientos y competencias de un modo acorde al enfoque de derechos, la no adecuación de los dispositivos de salud y la falta de asignación de recursos hace que su implementación sea deficiente. Paradójicamente, incluso, ha empeorado la posibilidad de articulación con el área de salud mental dado que los nuevos procedimientos, competencias y funciones legales (que no se cumplen) han reemplazado los acuerdos y protocolos anteriores, con los que se trabajaba. Se resalta aquí que si bien la nueva ley de salud mental constituye un marco superador a partir del cual abordar cuestiones de adicciones y demás problemas de salud mental, sin embargo, las dificultades para su implementación generan un vacío al momento de proponer estrategias de restitución de derechos.

Dado que el Propiciar opera básicamente como una instancia de articulación, la escasez o inexistencia de dispositivos específicos para la atención o la falta de recursos determinados, colocan al Programa en un lugar de reclamos, y frecuentemente se convierte en la cara visible de la carencia de recursos tanto municipales como provinciales o nacionales.

A su vez, un obstáculo que no puede pasarse por alto tiene que ver con el propio Programa como parte del Servicio Local. Aquí también existen resistencias y carencia de recursos. Las resistencias aparecen cuando los propios equipos dejan de actuar desde la lógica de la corresponsabilidad y de modo análogo a lo que eran las intervenciones

del “Juez de Menores” intentan dar respuestas encapsuladas y totalizantes a problemáticas complejas que requieren múltiples intervenciones (además lo hacen con mucho menos recursos); o bien, en contrapunto, pueden también volcarse a la derivación rápida a otros organismos –o a diferentes dispositivos del mismo organismo– para que resuelvan y desentenderse de la situación. Si bien estas situaciones no definen el accionar del conjunto del organismo ni del Programa, se resalta que en ocasiones aún perduran prácticas (lógicas institucionales y disciplinarias) del modelo anterior.

La cuestión de los recursos resulta un tema clave y deficitario en la implementación de casi todos los programas y dispositivos enmarcados en la nueva normativa de niñez y adolescencia. En este caso, la escasez de recursos se pone de manifiesto en el déficit de personal técnico y profesional para atender a la demanda existente (que se agrava cuando no puede construirse un marco de intervenciones corresponsables para abordar las situaciones que se presentan) y para la propia participación en espacios de articulación a nivel territorial, como por ejemplo redes barriales. Los recursos que se asignan a los SLPPD dependen del ejecutivo municipal (Fondo de Fortalecimiento de Programas Sociales Ley 13.163) y desde su creación constituyeron una suerte de negociación con la Provincia de Buenos Aires para adherir mediante convenio o no a la nueva ley. Cabe aclarar que los fondos no son específicos para la implementación de dichos Servicios Locales. El programa Propiciar se financia con recursos del municipio de La Matanza y recursos del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires siendo estos los que pueden decidir la ampliación del presupuesto.²³

Estas dificultades operan como restricciones para una intervención corresponsable con perspectiva integral y, en cierto sentido, redefinen los límites y el alcance del programa. En contrapunto, también queremos destacar tres instancias de articulación que resultaron positivas: con el Consejo Local, con el Centro de Referencia y con el Centro Provincial de Atención de adicciones(CPA).

En mayo 2009 se presentó el Propiciar en el espacio de articulación intersectorial del Consejo Local,²⁴ sumándose la coordinación del programa a la participación en la Comisión Penal de ese espacio. Desde dicha comisión, el Propiciar pudo avanzar en la creación de protocolos de articulación principalmente con: las Defensorías del Joven, el Centro de Referencia, con una de las Fiscalías de Responsabilidad Penal Juvenil y con el Centro Provincial de Atención de adicciones. Asimismo, los protocolos de articulación del Servicio Local con organismos como la Asesoría de Menores o el sistema educativo se extendieron al programa.

En el caso del Centro de Referencia, organismo creado para el cumplimiento de medidas alternativas a la privación de la libertad ambulatoria para jóvenes imputables (entre 16 y 18 años de edad) en el inicio del Propiciar se acordó que si el juez aplicaba una

medida de seguridad sobre un niño inimputable, sería ese organismo el que tomara intervención. Esto en su momento fue importante porque sobre una cierta ambigüedad -ya mencionada- de la ley se explicitó un límite respecto a los alcances del Programa que se sustenta en intervenciones de carácter voluntario por parte de los jóvenes, lo que posibilita otra forma de construir el vínculo, acompañarlos y pactar con ellos. Si bien en ese período inicial (y fundacional) del Programa esto sirvió para poner un límite a una intervención de carácter punitivo que el sistema judicial aplica sobre adolescentes inimputables, dada el escaso o nulo trabajo territorial del Centro de Referencia, en el año 2016 se acordó -tal como lo indica la ley- que el equipo local interviene a los fines de establecer una estrategia de intervención para la externación del niño/adolescente en cuestión. En este punto vale un señalamiento a modo de advertencia con respecto al abordaje, aun cuando la intervención se piense a partir de la vulneración de derechos y la concepción del eslabonamiento previo al hecho supuestamente delictivo (insistimos en que el proceso penal no continúa y no se prueba el delito) tal como se plantea en el posicionamiento conceptual del Programa, se corre el riesgo de no sostener la estrategia sobre un acuerdo voluntario, lo que podría implicar un giro no menor en la forma de establecer el vínculo y en el posicionamiento del propio adolescente en cuestión. Dado que estas intervenciones son muy recientes, queda abierta la interrogante para verificar si el accionar del Programa en estas situaciones logra diferenciarse del esquema punitivo -o por el contrario si se constituye en un continuo del sistema penal juvenil-.

En cuanto a defensorías del joven y fiscalía de responsabilidad penal juvenil, el protocolo de articulación apuntó a acordar qué situaciones serían presentadas en el programa Propiciar (individualizándose previamente la existencia de situaciones de vulneración de derechos), como así también a simplificar y agilizar los circuitos de acceso al mismo.

Por último, con respecto al CPA, se diseñó un dispositivo de articulación e intervención en conjunto para los jóvenes que participan del programa y presentan problemas de consumo de sustancias psicoactivas. Dicho dispositivo se creó a raíz del diagnóstico previo a la creación del programa en el que se alertaba de que esta problemática estaría presente en un gran número de jóvenes. Es por ello que en conjunto con el CPA se organizó el armado de una instancia para el tratamiento grupal y otra individual que funcionan en la sede del programa. Aun así, en materias de adicciones urge establecer modalidades de intervención activas por parte de los actores de salud, con agentes u operadores que trabajen en el territorio y que realicen acciones de seguimiento y acompañamiento de los adolescentes con problemas de consumo. También se necesitan dispositivos de intervención efectivos ante situaciones de crisis que, en ocasiones, pueden incluso requerir la internación (para ello hacen falta actores estatales que actúen responsablemente en el marco de la ley).

6. Algunas conclusiones: mirando el Propiciar y a propósito del debate en torno a la edad de punibilidad

El Propiciar muestra la complejidad del actual escenario para implementar un programa acorde al enfoque de derechos. Esta complejidad viene dada, desde ya, por la propia naturaleza del problema sobre el que se interviene pero también por los déficits y vacíos en materia de institucionalidad estatal en materia de infraestructura urbana básica y políticas sociales en general y, en particular, en la construcción de la nueva institucionalidad del sistema de protección y promoción de derechos. A su vez, en los barrios de incidencia del Programa se ponen de manifiesto las acciones estatales de control punitivo sobre los adolescentes como prácticas cotidianas -lo que desde ya plantea una presencia estatal contradictoria al postulado enfoque de derechos-.

Como pudo apreciarse en el relato resulta llamativo el escaso protagonismo del ministerio provincial a cargo de la puesta en marcha del nuevo "Sistema" de Promoción y Protección de Derechos. Las comillas refieren a que la denominación sistema se parece mucho más a un anhelo (en el mejor de los casos) que a las características de las acciones e intervenciones que se desarrollan. Si bien es poco el tiempo transcurrido desde la nueva ley, el grado de fragmentación de las acciones es notorio y resulta muy difícil la pretensión de construir un sistema integral sin los recursos necesarios y el ejercicio de una función de coordinación desde el nivel central. De hecho el Programa analizado pone en evidencia un área de vacancia en las políticas provinciales (algo que si bien no formó parte de este análisis, también puede replicarse en cuanto al déficit de coordinación de la Nación con respecto a las provincias en estas áreas).

Sin embargo, la experiencia del Propiciar muestra que desde el nivel local es posible implementar políticas que promuevan una perspectiva integral y territorial, aun cuando se trata de uno de los problemas más arduos y complejos para sostener de manera coherente y desde una política activa el enfoque de derechos. Algunos aspectos claves que fueron mencionados en el relato refieren a: la capacidad de los actores locales para redefinir el problema en clave de derechos, la construcción del Propiciar desde una instancia con autoridad (la Jefatura de Gabinete del Municipio), la capacidad de negociar y articular con otros actores, explicitar los límites de la intervención, recuperar experiencias anteriores y apostar al trabajo territorial. En el relato también aparecieron desafíos, tensiones y límites del Programa, tanto en lo que hace a su carácter articulador (por tanto dependiente de la permeabilidad de los otros actores para avanzar en el esquema de corresponsabilidad), así como a cuestiones de coherencia conceptual respecto a las intervenciones para no caer en abordajes de índole tutelaristas. La dificultad de articular no resulta llamativa respecto de algunos actores del poder judicial pero sí con dos sectores claves de la política social como son educación y salud; nuevamente en este punto resaltamos la necesidad de potenciar una instancia de autoridad política que ejerza la función de coordinación.

Cabe destacar las limitaciones del Programa en cuanto a su implementación en contextos comunitarios donde los niveles de exclusión social –material y simbólica– y el abandono institucional han posibilitado procesos de segregación espacial, devenidas en una suerte de guetos urbanos sin condiciones básicas de habitabilidad. La estigmatización que sufren estas comunidades construye un ‘otro’ considerado peligroso, crean y refuerzan fronteras socioculturales que, sumado a la desigualdades económicas y las intervenciones punitivas, generan un proceso de guetización y de aislamiento de esos barrios. Estos procesos de segmentación y segregación reducen las oportunidades de sociabilidad informal entre las clases sociales e inciden, en particular, en las condiciones objetivas y subjetivas de aislamiento de los más vulnerables (Carman y Segura 2013). Estos contextos de exclusión, de estigmatización y de persecución policial sobre los jóvenes constituyen un condicionante que dificulta la consecución de los objetivos propuestos por el Programa; incluso, aun cuando el programa logre intervenciones exitosas, éstas no dejan de ser situaciones particulares que no cambian la dinámica socio-territorial. Esto último implica, en un nivel más general, la articulación con un proyecto de desarrollo económico que genere puestos de trabajo decentes, y en el plano local, la construcción de una infraestructura urbana básica en estos barrios, un servicio de transporte público que garantice la movilidad espacial, la construcción de espacios públicos de esparcimiento, una oferta de servicios sociales de educación y salud de calidad, más una oferta pertinente de programas socioeducativos y de promoción de derechos para la niñez y la adolescencia.

Finalmente, en un contexto político donde se impulsa con claras intenciones de demagogia punitiva (Zaffaroni 2011) un debate en torno a la baja de la edad de inimputabilidad, entendemos que la respuesta estatal a una problemática resultante de vulneraciones de derechos producto del déficit y/o ausencia de políticas públicas, no se resuelve poniendo el foco en los jóvenes en conflicto con la ley penal. Situar allí la cuestión sólo colabora para fortalecer la construcción una imagen de los adolescentes y jóvenes de los sectores populares como peligrosos. Aun reconociendo que a nivel nacional está pendiente la creación de un régimen de responsabilidad penal juvenil que les dé un tratamiento acorde al debido proceso a los adolescentes y que priorice medidas de reparación y/o alternativas a la privación de libertad. El debate en torno a la edad de punibilidad no puede ser el foco de esta reforma y mucho menos plantearse como la resolución de las situaciones de adolescentes inimputables con episodios de conflicto con la ley penal. La respuesta desde el Estado debe ser la de garantizar y efectivizar derechos a la par de abordar la responsabilización de los jóvenes ante las situaciones que implican un atropello real o potencial a derechos de terceros y/o de la comunidad. En tal sentido, el Programa Propiciar constituye una referencia al respecto (como así también el trabajo que despliegan diversas organizaciones territoriales en el conurbano). No se trata de definir edades de punibilidad, ni de considerar a los adolescentes únicamente como sujetos de derecho porque acceden a un debido proceso. Se trata de entender

que los adolescentes que llegan a la ruptura de ciertas normas legales, lo hacen como corolario de un proceso que los empuja a ese lugar: un sistema educativo que expulsa, un sistema de salud colapsado y sin recursos que no los reconoce como sujeto y al cual no pueden acceder, trayectorias familiares atravesadas por la pobreza, el desempleo y en muchos casos la violencia; y por sobre eso el peso de la estigmatización en una sociedad de consumo que los invita permanentemente a consumir pero lo priva constantemente de los medios legales para efectivizarlo (cfr Reguillo, cit.).

El abandono institucional y la falta de políticas integrales en los barrios facilitan la inserción en espacios de sociabilidad atravesados por el delito y el consumo de drogas. A esto se agrega un sistema de “justicia” que –la mayoría de las veces– sólo se presenta a través de acciones punitivas y de fuerzas de seguridad (y un sistema político) con prácticas corruptas que, de manera informal, regulan los circuitos de drogas y armas, y que en muchos casos demanda a los jóvenes para la comisión de delitos que, posteriormente, los vuelve víctimas de la violencia policial. Al respecto, una investigación sobre políticas de seguridad y políticas penales que incluye el área del conurbano bonaerense y la CABA resalta que: “los jóvenes identificaron a la policía bonaerense como la principal fuerza con despliegue territorial en los espacios marginales de la provincia, aunque también mencionaron a la Gendarmería Nacional como fuerza con alta presencia. Así, las tres categorías que emergieron analíticamente como identitarias de las prácticas policiales en el control del espacio urbano, esto es *marcación, intimidación y complicidad delictiva/ extorsiva, son extrapolables a las otras fuerzas de seguridad*” (Guemureman 2015:18; el resaltado nos pertenece). Más que apuntar a los más jóvenes en los barrios, se debe poner el foco en las redes delictivas y en el accionar de las propias fuerzas de seguridad.

La propuesta del Programa apunta a la construcción de un dispositivo de acompañamiento que colabore en un momento crítico a generar experiencias vitales que fortalezcan el lazo social, lo que en ocasiones implica generar –a través del trabajo en red con las organizaciones sociales que trabajan en los barrios– un punto de quiebre en sus biografías y les posibilite encontrar (otros) ámbitos de pertenencia (y por tanto de referencia), en el marco del cumplimiento y la efectivización de derechos. El trabajo con los jóvenes a partir de la construcción de un vínculo de confianza (Gómez da Costa 1995) con referentes territoriales con capacidad de ejercer un sostén socio-afectivo en situaciones críticas y de promover la inclusión en espacios y proyectos significativos que impliquen una expansión de derechos, ha mostrado resultados más efectivos que las acciones mediáticas-punitivas (o demagógicas punitivas) de mano dura.²⁵ La revinculación con el sistema educativo (compleja pero posible), el acceso a los sistemas de salud y justicia,²⁶ el acceso a espacios recreativos, deportivos y/o culturales, la desnaturalización de la violencia familiar, etc., son estrategias que los vuelve “parte” de un todo social que funciona como marco para desarrollar la acción.

Por el contrario, las respuestas estatales punitivas generan al menos tres efectos: en un plano más general marcan la orientación, ponen el foco y crean sentido, en este caso refuerzan el estereotipo de los varones adolescentes y jóvenes de los barrios postergados y de los suburbios como peligrosos. De este modo, consolidan y plantean un enfrentamiento con un otro cada vez más excluido y –por ende– cada vez más antagónico (esta es la escena que recurrentemente muestran y construyen los medios de comunicación). A su vez, esto impacta –como cadena de secuencia lógica– en el territorio y allí destacamos otros dos efectos. Por un lado, en las propias fuerzas de seguridad, que lejos de estar exentas de la imagen de “los jóvenes peligrosos”, son partícipes activos en la construcción de ese estereotipo y, por tanto, esta orientación refuerza el lugar de esos adolescentes/jóvenes como un potencial enemigo en el territorio. Finalmente, un tercer efecto tiene que ver con los propios jóvenes que no son inocuos ni pasivos ante la construcción de estos estereotipos y del lugar del chivo expiatorio de los males sociales del sistema (capitalista).

Con respecto a la forma en que los adolescentes tramitan esta acción discriminatoria y persecutoria, Didier Fassin analiza el sentido que adquiere esta experiencia que “no es, por cierto, exclusivamente intelectual. Se inscribe en los cuerpos de los adolescentes de dos maneras distintas y complementarias. Por un lado, los jóvenes comprenden lo que encarnan ante los ojos de la sociedad (‘miren lo que son’ se les dice). Por otro, incorporan esa representación que se les da de ellos mismos (‘¡conviértanse en lo que son!’ les ordenan). Esta puesta en juego del cuerpo –encarnación e incorporación– escapa en parte a la conciencia. Se la siente más que se la analiza. Se traduce en las emociones... en ese miedo ante los policías...” (Fassin 2016:34). Ante esto, las formas de (re)posicionamiento de los propios adolescentes pueden ser múltiples y variadas, aquí simplemente mencionaremos que, por un lado, en un sentido positivo puede generar una reapropiación y re-significación del mote despectivo (la llamada cumbia villera vale como ejemplo) o la puesta en acto de proyectos colectivos con fuerte identidad villera (como la revista Garganta Poderosa). Pero también, y este es el punto sobre el que queremos llamar la atención, las políticas que se apoyan en esta imagen de la peligrosidad de los adolescentes potencian las condiciones para la construcción de identidades juveniles refractarias (Reguillo 2004), donde el camino de las intervenciones de mano dura (y gatillo fácil) en un escenario de repliegue de la acción social del Estado y de contracción del empleo, en territorios que ya se encuentran en condiciones de guetización, puede marcar un derrotero al recrudecimiento y emergencia de nuevas formas de violencia.

Finalmente, está claro que el Propiciar por sí sólo no alcanza a dar respuesta a las situaciones complejas de exclusión social, acá marcamos ese límite y la necesidad de que el Estado se haga presente a través de políticas públicas y de servicios sociales de calidad que promuevan la inclusión y la movilidad social. Construir y sostener un horizonte de oportunidades efectivas para los más jóvenes en los barrios más postergados es un

desafío y un deber inalienable de todo Estado Democrático y la condición misma para su sustentabilidad, en tanto ésta no puede estar desligada de la idea de igualdad y de justicia para las nuevas generaciones. Al respecto, vale un comentario autorreferencial del ya citado antropólogo Fassin, a propósito de la detención y el maltrato policial con su hijo y otros dos adolescentes en las periferias de París: “Tener que enseñarles a nuestros hijos lo trivial de la discriminación y la docilidad ante la injusticia lleva a un cuestionamiento serio sobre lo que significa, en una democracia, tal concesión obligada al Estado de derecho” (*op. cit.* 37).

¹ Ley nacional 22.278, art 1: No es punible el menor que no haya cumplido dieciséis años de edad. Tampoco lo es el que no haya cumplido dieciocho años, respecto de delitos de acción privada o reprimidos con pena privativa de la libertad que no exceda de dos años, con multa o con inhabilitación.

² Los postulados del enfoque de derechos remiten a una serie de declaraciones, convenciones y tratados de alcance internacional elaborados en el marco del Sistema de la Organización de las Naciones Unidas. De manera sintética podemos mencionar los principios rectores del enfoque: universalidad, igualdad y no discriminación; participación (en materia de niñez y adolescencia implica el derecho a ser escuchado); información (producción y acceso) y exigibilidad. A su vez, estos principios se definen de manera indivisible, lo que requiere la integralidad de intervenciones y, por ende, la corresponsabilidad de las diferentes áreas estatales y de la sociedad civil (familias, empresas, organizaciones, etc.). A estos principios de carácter transversal se adicionan dos principios específicos tales como: progresividad y no regresividad, más la prioridad de los sectores más vulnerados y niveles mínimos de derechos. Los firmantes y garantes de estos postulados son los Estados nacionales e implica a cada una de sus áreas y niveles jurisdiccionales. Respecto a las implicancias institucionales del enfoque de derechos ver Abramovich y Pautassi (2009), para sus consecuencias en los procesos de políticas públicas ver Rossy Moro (2014). Para revisar el proceso específico de la Convención Internacional sobre Derechos del Niño ver Pilotti (2001).

³ Sobre el giro conceptual ver Bellof(1999). Para una lectura crítica de las prácticas de gestión estatal bajo el nuevo modelo ver Barna (2014).

⁴ Este artículo retoma algunos elementos trabajados en una ponencia presentada en la III Reunión Nacional de Investigadoras/es en Juventudes, Argentina, Viedma-Río Negro, octubre de 2012. Agradecemos los comentarios de las/os evaluadoras/es anónimas/os a una versión anterior.

⁵ Ver proyecto de ley del régimen penal juvenil propuesto por el oficialismo <http://www.infobae.com/politica/2017/01/13/los-ejes-del-proyecto-oficial-para-modificar-el-regimen-penal-juvenil/>

⁶ Investigación radicada en el área de política social del Instituto del Conurbano de la Universidad Nacional de General Sarmiento.

⁷ Los cuestionamientos más importantes de la procuradora a la nueva normativa referirían a la inexistencia de los nuevos organismos y, por ende, que no estaba constituida la nueva autoridad de aplicación ni se contaba con los recursos para ello. El ejecutivo provincial palió varios de los señalamientos y 'vacíos' de la ley a través del decreto reglamentario (300/2005).

⁸ Esto da cuenta de las resistencias de los actores del poder judicial que percibieron el nuevo marco normativo como una pérdida de poder frente al ejecutivo. Para el análisis de este proceso ver Azcáratey Guemureman (2005). Además de una confrontación entre los poderes judicial y ejecutivo, como destacan las autoras, esta disputa puede ser analizada como parte de la disputa entre duhaldistas y felipistas al interior del PJ bonaerense. Vale recordar que ya existía un antecedente trunco en el plano legislativo con una ley aprobada por la legislatura -la 12067 de diciembre del año 2000- que no pudo ponerse en funcionamiento por objeciones del procurador general del poder judicial.

⁹ También se creó una comisión interministerial (en procura de dar sustento al principio de co-responsabilidad y al carácter multidimensional de los problemas de vulneración de derechos), asimismo se promovió la creación de consejos locales (Art 22.2, anexo 1, decreto reglamentario 300/05 de la ley 13298).

¹⁰ El art. 63 de la ley 13634 establece: "Inimputabilidad por su edad. Comprobada la existencia de un hecho calificado por la Ley como delito, y presumida la intervención de un niño que no haya alcanzado la edad establecida por la legislación nacional para habilitar su punibilidad penal, el Agente Fiscal solicitará al Juez de Garantías su sobreseimiento. Sin perjuicio del cierre del proceso penal respecto del niño, si se advirtiere la existencia de alguna vulneración de sus derechos específicos, el Juez de Garantías establecerá la pertinencia de aplicar alguna de las medidas de Protección Integral de Derechos establecidas en la Ley N° 13.298, en cuyo caso solicitará la intervención del Servicio de Protección de Derechos correspondiente y comunicará tal decisión a su representante legal o ante su ausencia al Asesor de Inapaces" (el destacado es nuestro). Por su parte el art. 64 expresa: "en casos de extrema gravedad en los que las características del hecho objeto de intervención del sistema penal aconsejen la restricción de libertad ambulatoria, el fiscal podrá requerir al juez de garantías el dictado de una medida restrictiva de libertad ambulatoria..."

¹¹ Si bien estas intervenciones no formaron parte de la propuesta original del Programa Propiciar, recientemente el Servicio Local de la Matanza comenzó a intervenir tal como lo establece esta ley. Más adelante se desarrolla y se hace alguna observación al respecto.

¹² Dado nuestro recorte analítico, no profundizamos aquí el debate en torno al régimen penal juvenil ni sobre las relaciones entre pobreza/exclusión y delito. Al respecto, que hay una abundante bibliografía e investigación académica. Al respecto, puede consultarse Guemureman (2015), Daroqui et al. (2012), Tonkonoff (2007).

¹³ Hacemos uso de los datos oficiales publicados más recientes. Si bien no contamos con información oficial más actualizada que se haya hecho pública, podemos aseverar que la situación de pobreza ha empeorado en los últimos años.

¹⁴ Según datos del programa, hacia 2009 se recibían más de 330 solicitudes de intervención descendiendo las mismas hasta llegar a 232 en 2016.

¹⁵ Según datos del programa, hacia 2009 se recibían más de 330 solicitudes de intervención descendiendo las mismas hasta llegar a 232 en 2016.

¹⁶ Según datos del programa, hacia 2009 se recibían más de 330 solicitudes de intervención descendiendo las mismas hasta llegar a 232 en 2016.

¹⁷ En las situaciones de jóvenes mayores de 16 años, esta intervención corresponde a la justicia y se canaliza a través de los Centros de Referencia provinciales previstos por la ley.

¹⁸ Para un desarrollo analítico más exhaustivo del eslabonamiento de desventajas previas, ver Saraví (2006).

¹⁹ Este abordaje se puede caracterizar por una búsqueda de integralidad a través de la llamada gestión de proximidad (Catenazzi y Da Representação 2009).

²⁰ El Propiciar cuenta con 15 operadores territoriales, dos psicólogas, una administrativa y una trabajadora social quien ocupa el rol de la coordinación. Tal como se señaló en apartado 2, dado lo extenso y heterogéneo del municipio y con el fin de adecuar las características de los dispositivos a las del partido de La Matanza, el territorio es dividido en 3 zonas en función de indicadores socio económicos.

²¹ Ley de la Provincia de Buenos Aires 13.634, art 63.

²² También sucede que en muchas escuelas no existen equipos de orientación escolar con lo que cualquier intento para divulgar nuevos acuerdos y formas de intervención en conjunto se dificultan.

²³ La cuestión de financiamiento y el déficit de recursos para una política que postula la creación de un nuevo sistema resulta llamativo, al punto que la propia legislatura provincial incorporó una partida especial en el presupuesto 2011 para los servicios locales y en el 2012 hizo lo propio a través de un artículo específico por un monto de cien millones de pesos (Ley de Presupuesto 2012 art. 101: Autorízase al Poder Ejecutivo, dentro de la suma aprobada por los artículos 1° y 2° de la presente Ley, a incrementar en la suma de pesos cien millones ...con destino a los Servicios Locales de Protección de Derecho del Niño establecidos en la Ley N° 13.298).

²⁴ De acuerdo a la ley 13.298 los municipios que deben "Convocar y coordinar los Consejos Locales de Promoción y Protección de los Derechos del Niño para la formulación de un Plan de Acción Local de acuerdo a las competencias definidas por este Decreto" (ley 13.298, decreto reglamentario 300/05, anexo 1, art. 22.2). Dichos Consejos son espacios multiactorales con representantes de distintos organismos locales que trabajan en relación a políticas de niñez. En el caso del municipio de La Matanza, en mayo de 2007 se llevó a cabo la primera reunión entre distintos organismos gubernamentales con el objeto de articular las intervenciones y pensar nuevos dispositivos en relación a la reciente ley y 13.298. Este espacio de "Articulación Intersectorial del Sistema de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de La Matanza" constituyó la base para que hacia fines de 2009 se formalice como instancia propia del Consejo Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño de La Matanza.

²⁵ Aun en los contextos más hostiles, como en algunos países de Centroamérica donde se consolidaron pandillas juveniles denominadas maras, las políticas de mano dura no sólo demostraron su ineficacia para disminuir el delito sino que potenciaron y recrudecieron la violencia. Ver Cruz y Carranza (2006).

²⁶ El acceso a la justicia se plantea en el sentido amplio y profundo de la concepción de justicia, desde ya va más allá del sistema de justicia y de la justicia punitiva o penal.

Referencias

Abramovich, Víctor y Laura Pautassi (2009) “El enfoque de derechos y la institucionalidad de las políticas sociales”, en V. Abramovich y L. Pautassi, Laura (comps.) *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, pág. 279-340.

Azcárate, Julieta y Silvia Guemureman (2005) “Informe sobre la cuestión Legislativa en Provincia de Buenos Aires: Crónica de una historia que se repite”, *Observatorio Adolescentes y Jóvenes IGG-UBA*.

Barna, Agustín (2014) “Clasificaciones y estimaciones en la gestión de la infancia «con derechos vulnerados». Prácticas cotidianas de intervención en un dispositivo estatal del conurbano bonaerense”. *Antropolítica* 36: pag. 113-148.

Beloff, Mary (1999) “Modelo de la protección integral de los derechos del niño y de la situación irregular: un modelo para armar y otro para desarmar”, en *Justicia y Derechos del Niño*, UNICEF-Ministerio de Justicia, Buenos Aires. Pag. 9-22.

Carman, M. Vieira, y Ramiro Segura (2013) *Segregación y diferencia en la ciudad*. Quito: FLACSO-CLACSO.

Catenazzi, Andrea y Da Representação, Natalia (2009) “Acerca de la gestión de la proximidad”, en Magdalena Chiara y Mercedes Di Virgilio, (comps.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, UNGS/Prometeo, Buenos Aires. pág. 119-136.

Cruz, José y Carranza, Marlon (2006) “Pandillas y políticas públicas: el caso de El Salvador”, en Javier Moro (ed.) *Juventudes, violencia y exclusión. Desafíos para las políticas públicas*, INDES-INAP-Magna Terra, Guatemala. pág. 133-176.

Daroqui, A. López, A.L y Cipriano García, R., coords. (2012) *Sujetos de castigo. Hacia una sociología de la penalidad juvenil*, Editorial Homo Sapiens, Rosario.

Fassin, Didier (2016) *La fuerza del orden. Una etnografía del accionar policial en las periferias urbanas*, Ed. Siglo XXI, Buenos Aires.

Gomes da Costa, Antonio (1995) *Pedagogía de la presencia*, Ed. Losada, Buenos Aires.

Guemureman, Silvia (2015) (dir.) *Políticas penales y de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes*, Ed. Rubinzal, Buenos Aires.

Lipsky, Michael (1971) “Street-Level Bureacracy and the Analysis of Urban Reform”, *Urban Affairs Quarterly*, 6 (4) 391-409.

Pilotti, Francisco (2001) *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: El contexto del texto*. Santiago de Chile: CEPAL, Serie Políticas Sociales Nro. 48.

Reguillo, Rossana (2004) *Emergencia de culturas juveniles. Estrategias del desencanto*, Ed. Norma, Bogotá.

Rossi, Julieta y Moro, Javier (2014) *Ganar derechos. Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos*, IPPDH-MERCOSUR.

Salgado, Vanesa (2015) “La construcción mediática de la minoridad. Tratamiento de los delitos cometidos por jóvenes y construcción de la diada seguridad/inseguridad”, en Guemureman, Silvia (dir.) *Políticas penales y de seguridad dirigidas hacia adolescentes y jóvenes*, Ed. Rubinzal, Buenos Aires, pág. 551-588.

Saraví, Gonzalo (2006) “Los eslabones de la violencia juvenil: acumulación de desventajas en la transición a la adultez”, en Javier Moro, ed., *Juventudes, violencia y exclusión: desafíos para las políticas públicas*, INDES-INAP-Magna Terra Ed., Guatemala, pág. 33-46.

Secretaría de Ciencia, Tecnología y Políticas Educativas (2012) *Encuesta de Condiciones de Vida de La Matanza del año 2012*, Municipalidad de La Matanza, Provincia de Buenos Aires.

Tonkonoff, Sergio (2007) “Juventud, exclusión y delito. Notas para la reconstrucción de un problema”. *Alegatos* 65:33-46.

Villalta, Carla (2004) “Una filantrópica posición social: los jueces en la justicia de menores” en Sofia Tiscornia, comp., *Burocracias y violencias. Estudios de antropología jurídica*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, pág. 281-326.

Vitale, Gabriel y Abalos, Cecilia (2007) “Ley 13634. Consideraciones sobre los nuevos fueros de familia y responsabilidad penal juvenil en la Provincia de Buenos Aires. Un avance hacia el Estado de Derecho y justicia” *Revista Rap digital Provincia de Buenos Aires. Actualidad jurídica provincial y municipal bonaerense*, año IV, N° 48.

Zaffaroni, Eugenio (2004) *La cuestión criminal*, Ed. Planeta, Buenos Aires.

Cómo citar este artículo:

Moro, Javier y Orizaola Guillermo (2017) “Adolescentes con episodios conflictivos con la ley penal: restituir derechos y constituir ciudadanía. Reflexiones a partir del Programa Propiciar, de La Matanza”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N° 12: 305-331.

¿Qué ves cuando me ves? Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en el Uruguay.

¿What do you see when you see me?: On what the proximity programs show about social policies in Uruguay.

Ximena Baráibar

Docente e investigadora del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Montevideo, Uruguay. Master en Trabajo Social, Universidad Federal de Río de Janeiro/Universidad de la República. Candidata a Doctora por el Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. xbaraibar@gmail.com

Fecha de recepción:

1.3.17

Fecha de aceptación:

21.4.17

Resumen

En el 2005, asume el gobierno nacional en el Uruguay una fuerza política de izquierda (Frente Amplio). En un contexto marcado por las consecuencias de la crisis del 2002, desarrolló como una de sus líneas fundamentales de actuación la asistencia a la pobreza. Esto se expresa en la creación del Ministerio de Desarrollo Social y la implementación de variados programas sociales. A partir de 2012, el segundo gobierno del Frente Amplio, desarrolla programas de proximidad: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías. Estos son presentados como innovadores en tanto desarrollan trabajo de proximidad con la población destinataria y son de carácter interinstitucional. Este trabajo pone foco en la relación entre estos programas y las restantes prestaciones del Estado, considerando el diseño y la implementación. Interesa problematizar qué es lo que la existencia de estos programas permite visualizar sobre el funcionamiento de las políticas sociales en el Uruguay actual. Se concluye que la relación entre los programas de proximidad y las restantes prestaciones del Estado es ausente por momentos, compleja en otros y con riesgos de

desresponsabilización de parte de las prestaciones públicas no focalizadas. La existencia de los programas de proximidad constituye una nueva expresión de la desigualdad en el acceso a las políticas públicas y más ampliamente, otra muestra de la desigualdad social persistente.

Palabras claves: políticas sociales, programas de proximidad, desigualdad, Uruguay

Abstract

In 2005, the national government in Uruguay was assumed by a leftist political force (Frente Amplio). In a context marked by the consequences of the crisis of 2002, it developed as one of its fundamental lines of action the assistance to poverty. This is expressed in the creation of the Ministry of Social Development and a varied set of social programs. The second government of Frente Amplio, develops - from 2012 - proximity programs: Uruguay Crece Contigo, Jóvenes en Red y Cercanías. These are presented as innovators, basically in two aspects: insofar as they develop a proximity approach to the target population and are of an interinstitutional nature. Based on a study carried out on Proximity Programs, this paper focuses on the relationship between them programs and the remaining state benefits, considering their design and implementation. It is interested in problematizing what the existence of these programs allows to visualize on the operation of the social policies in current Uruguay. It is concluded that the relationship between the proximity programs and the other state benefits is absent at times, complex in others and with risks of disengagement from public non-targeted benefits. The existence of the proximity programs is a new expression of inequality in access to public policies and, more broadly, another sign of persistent social inequality.

Key words: social policies, proximity programs, inequality, Uruguay

Introducción

Desde fines del siglo XX, América Latina asiste a un proceso de ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial. Distintos programas sociales dirigidos específicamente a la pobreza y el desarrollo de institucionalidades especializadas en su gestión, son parte de la expresión de esta realidad. Dentro de la política asistencial, los programas de transferencias condicionadas, adquieren centralidad. En 18 países de América Latina y el Caribe y beneficiando al 19% de su población, estos programas se proponen objetivos de corto y largo plazo, en tanto, apuntan a reducir el impacto de la escasez de ingresos en tiempos inmediatos y también la pobreza en el largo plazo, a partir de acrecentar el capital humano (Cecchini y Madariaga, 2011).

Avanzado el siglo XXI a lo anterior se suman programas de proximidad basados en la idea de que no alcanza con exigir condiciones de participación para asegurar que los beneficios monetarios incentiven el consumo de servicios. Sus promotores entienden que es preciso revisar los modos de intervención con que las políticas llegan a sus beneficiarios y considerar los modelos de acompañamiento como estrategia para la atención de poblaciones vulnerables de manera de suplementar ciertos servicios para llegar a poblaciones que por alguna razón, no tienen cobertura (Jara y Sorio 2013: 3,19).

Este camino es el que ha seguido el Uruguay desde el 2005 cuando el Frente Amplio accede al gobierno nacional, creando el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), el Gabinete Social y el Consejo Nacional de Políticas Sociales, como instancias de coordinación de políticas sociales. También desarrolla tres marcos a partir de los cuales se implementa un conjunto variado de programas en diversas áreas de la política social. Entre 2005 y 2007, desarrolla el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social (PANES). A partir del 2008, se pone en marcha el Plan de Equidad y aún permaneciendo este, en 2011 es aprobada la Reforma Social.

Es muy variada la traducción de esos marcos en términos de programa, pero adquieren centralidad –en población atendida y recursos destinados a los mismos– las transferencias condicionadas de ingreso (Ingreso Ciudadano y Asignaciones Familiares). A partir del 2012 –dentro del segundo gobierno frenteamplista– y en un contexto económico y social distinto al del 2005, se desarrollan los programas de proximidad: Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo.

Más allá de ciertas diferencias, estos programas presentan elementos comunes: son altamente focalizados, definen un abordaje por un tiempo delimitado y territorial. Poseen baja materialidad e institucionalidad, sofisticados sistemas de registro y monitoreo y se proponen vincular o revincular a los destinatarios con el mundo formal del trabajo y los servicios públicos. Destacan como innovaciones el trabajo de proximidad con la población destinataria y la interinstitucionalidad de las propuestas.

Estos programas se implementan en un contexto de aumento del gasto social expresado en el mayor desarrollo de políticas sociales y en una mejora en varios indicadores sociales (indigencia, pobreza, desempleo).

Este trabajo tiene como objetivo problematizar lo que la existencia de los programas de proximidad indica sobre el resto de la política pública (fundamentalmente, la política social) y en los impactos que en este sentido puedan estar generando los nuevos programas. Para esto, toma como base una investigación desarrollada durante 2016: “Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social”;¹ se considera y analiza tanto el diseño de los programas como la implementación de los mismos a partir del relato realizado por quienes allí se desempeñan.

Luego de esta introducción, el trabajo se organiza en cuatro partes. En la primera se conceptualiza la política social y específicamente la asistencial y se presentan brevemente sus expresiones históricas. Luego se describen los elementos que han configurado el campo asistencial en el Uruguay a partir del 2005. La tercera parte se centra en los programas de proximidad, especialmente en su relación con el mundo formal de trabajo y el conjunto de instituciones a las que aspiran a vincular. El trabajo se cierra con un punto de síntesis y conclusiones.

1. Política social y política asistencial

Entiende Grassi (2008: 30, 47) que la política social expresa el cómo y hasta donde una sociedad asegura la reproducción de sus miembros y por tanto, la forma en que resuelve su propia reproducción. Por ella se expresa y se produce un modo de realización de la reproducción que supone criterios de mayor o menor socialización de la satisfacción de las necesidades y mayor o menor cantidad y calidad de los satisfactores.

Además, estas cuantías indican y producen distinciones sociales y por tanto, por ellas se contribuye a constituir sujetos provistos de diferentes atributos. Para la autora, las políticas sociales conllevan un concepto de necesidad implícito, del que depende la determinación de aquellas a cuya satisfacción se orientarán las intervenciones en política social y a quienes le son reconocidas. De esta manera, el Estado delimita los ámbitos de responsabilidad de atención de los problemas sociales, establece los alcances de su intervención y define a los sujetos que justifican tales intervenciones. Así, los alcances, sentidos e intereses de la política social se disputan y expresan en la definición de quien es y como se define como merecedor de atención, el tipo de atención a recibir y sus condiciones y obligaciones (Grassi, 2008: 31,47).

Lo señalado implica que la política social no encuentra un sujeto pre – constituido, sino que en la identificación del destinatario y en el encuentro con quienes se nombra, le

da existencia. Aún cuando los sujetos pre existen a la política social, esta participa del poder de constitución de sujetos, sean como asistidos, pobres, ciudadanos, trabajadores (Grassi, 2013: 281).

Soldano y Andrenacci (2005: 32) entienden que las políticas sociales constituyen: (...) *aquellas intervenciones públicas que regulan las formas en que la población se reproduce y socializa (sobrevive físicamente y se inserta en el mundo del trabajo y en el espacio sociocultural del Estado-nación) y que protegen a la población de situaciones que ponen en riesgo esos procesos*”.

De acuerdo a los autores, esas intervenciones se expresan en tres campos de actuación: políticas de trabajo, políticas de servicios universales y política asistencial. La responsabilidad de esas áreas es dependiente de clivajes temporales y espaciales, de las historias y estructuras de cada país. Soldano y Andrenacci (2005) identifican tres clivajes temporales: el Estado capitalista clásico, el Estado social y el Estado capitalista neoclásico. A los efectos de este trabajo, serán presentados los contenidos de la segunda y tercera de estas expresiones.

Los elementos característicos del Estado social aparecen en Europa Occidental durante las últimas décadas del siglo XIX y se transforman en rasgos dominantes luego de la crisis financiera de 1929-30, consolidándose después de la Segunda Guerra Mundial.

La generalización del empleo asalariado convirtió a las relaciones salariales en el modo predominante de vida de los sectores no poseedores de capital. A través de la política de trabajo: “(...) *la política social transformó este modo de participación en la división social del trabajo en un status garante de condiciones de vida, asegurando contra las irregularidades del ciclo económico y los riesgos individuales de la vida activa, capaz incluso de habilitar procesos de movilidad ascendente*” (Soldano y Andrenacci, 2005: 36).

Además, el Estado intervino regulando las formas de los contratos de trabajo. La consolidación del status de los asalariados, implicó también la generalización de un sistema de seguros basado en la protección socializada de los riesgos de la vida activa, tales como desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez y muerte (Soldano y Andrenacci, 2005: 36).

La política de servicios universales se traduce en la expansión universalizante del sistema de educación, en la creación de una red de salud pública y en servicios de infraestructura social básica subsidiados o gestionados directamente por el Estado (Soldano y Andrenacci, 2005: 60).

Aunque la política social a través del trabajo y políticas universalizantes supusieron la gradual desaparición de políticas sobre grupos de riesgo, la política asistencial siguió constituyendo una tercera vertiente de la acción pública y se pone de manifiesto ante sectores sociales que no pueden proveerse ingresos por el mercado de trabajo y que,

por diferentes razones, a pesar de existir provisión pública de servicios, no acceden a ella. Así, la política asistencial se expresó en programas sociales dirigidos a individuos en situaciones de pobreza hasta su absorción o reabsorción en el mercado de trabajo (Andrenacci, 2009: 13).

A partir de los años 90, ubican Soldano y Andrenacci (2005: 69) al Estado capitalista neoclásico, el que supuso una profunda reforma de la política social. La política de trabajo contribuye a reformar el mercado garantista, orientándose las intervenciones públicas a la desregulación del mercado de trabajo y la reducción del peso de los costos laborales. Esto fue expresado en la flexibilización de las pautas contractuales del fordismo y en la remercantilización de la cobertura de los riesgos de la vida activa a través de los cuasimercados de gestión privada.

El enfoque neoliberal también tuvo impactos en lo que hace a la política de servicios universales, implicando la revisión de las competencias públicas. En educación y salud, las estrategias se orientaron a la desconcentración y descentralización, sumando en la infraestructura social, la privatización de servicios públicos (Soldano y Andrenacci (2005: 69-70).

Finalmente, en este período se amplifica la política asistencial, expresada en una red mínima de intervenciones sobre los grupos percibidos como portadores de mayor riesgo. Se multiplicaron los programas sociales, con objetivos, plazos y financiamientos limitados (Soldano y Andrenacci (2005: 70).

Filgueira (2015: 50, 73) comparte la identificación de etapas del Estado realizada por los autores presentados y destaca la existencia de un cuarto momento del Estado social, que se configura como un modelo abierto y de orientación exportadora, pero con participación renovada del Estado. Destaca algunas esferas de la política social: jubilaciones, pensiones y otras transferencias monetarias a los adultos mayores y a familias con hijos. Acceso a servicios y aseguramiento de salud y cambios en la oferta y rangos de edad cubiertos por la educación. Finalmente indica la protección al trabajador, a través de seguro de enfermedad, desempleo, sumado a políticas de derechos laborales.

Lo señalado en último lugar implica una combinación particular de las expresiones de la política social señaladas. El Estado retoma su actuación en la política de trabajo y en los servicios universales, pero a diferencia del período posterior a la Segunda Guerra Mundial mantiene y expande la política asistencial.

De acuerdo a Filgueira (2015: 77) en materia asistencial, la evolución más importante ha sido la construcción o expansión de sistemas de transferencias monetarias no contributivas a las familias con hijos, siendo el vehículo dominante el de los programas de transferencias condicionadas (PTC).

Surgidos en Brasil a mediados de la década de 1990 y con mayor desarrollo a partir de la mitad de la misma con el inicio en México del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), estos programas se han consolidado como instrumentos privilegiados de la política contra la pobreza (Cecchini y Madariaga, 2011: 9).

Cecchini y Martínez (2011: 100) señalan que los PTC difieren en las prestaciones que ofrecen y la modalidad con la que se entregan, los niveles geográficos donde funcionan, la proporción de población atendida, sus vinculaciones interinstitucionales y el nivel de inversión comprometido. Aún así, identifican una estructura común en esta línea de actuación pública.

Se trata de programas de subsidio a la demanda por medio de transferencias monetarias directas focalizados en la población pobre y/o extremadamente pobre, que tienen como objetivo apoyar a las familias para que puedan salir de la pobreza y superar una situación de crisis de ingreso en el corto plazo. Los programas utilizan principalmente transferencias monetarias de libre uso (y no de uso predeterminado) ya que se considera que los hogares son los que mejor uso pueden hacer de dichas transferencias sobre la base de sus preferencias (Cecchini y Madariaga, 2011).

A los objetivos mencionados, se suman otros orientados a disminuir la incidencia de la pobreza en el largo plazo a partir de acrecentar el capital humano. Esos objetivos se expresan en la condicionalidad del beneficio, la que toma la forma de exigencia de asistencia al sistema educativo y de salud (Cecchini y Madariaga, 2011: 9).

La condicionalidad es también justificada en el quiebre de la lógica anterior de actuación del Estado (donde se traspasaban recursos a beneficiarios que los recibían en forma pasiva) y se la entiende como promotora de la corresponsabilidad, permitiendo a los beneficiarios mejorar sus condiciones de vida y salir de los programas en el menor tiempo posible.

Avanzado el siglo XXI, a los PTC se suman las políticas de acompañamiento familiar. Jara y Sorio (2013: 2) señalan que a pesar de los logros de las transferencias condicionadas, estas enfrentan desafíos para mejorar su capacidad de generar capital humano en las familias más pobres y definir itinerarios para salir de la pobreza. Uno de los retos más importantes es ampliar el alcance de sus resultados, en tanto estos programas aumentan la utilización de servicios, pero su impacto final es menos convincente.

Dentro de los factores que explican la limitación de los resultados, Jara y Sorio (2013: 2, 19) señalan la baja calidad de los servicios y la restringida capacidad del dinero asociado al cumplimiento de condicionalidades para lograr cambios de comportamiento sostenibles. Asimismo indican que no alcanza con exigir condiciones de participación en los programas para asegurar que los beneficios monetarios incentiven el consumo de otros

servicios, siendo necesaria una alternativa que permita abordar las situaciones familiares donde es menos probable que los incentivos actúen por sí solos.

También destacan las autoras que existe acuerdo entre diferentes responsables de política en que los modelos más tradicionales de servicios de corte sectorial, parecen no producir los efectos esperados. Como consecuencia, crece el interés por programas que apuestan a intervenciones intersectoriales que persiguen resultados integrales (Jara y Sorio, 2013: 3, 9).

Asimismo entienden que es preciso revisar los modos de intervención con que las políticas llegan a sus beneficiarios y considerar los modelos de acompañamiento como estrategia para la atención de poblaciones vulnerables de manera de suplementar ciertos servicios para llegar a poblaciones prioritarias que por alguna razón, no tienen cobertura (Jara y Sorio, 2013: 3,12).

El acompañamiento familiar se configura como:

“(...) un tipo de consejería, altamente estructurada, que involucra procesos de largo plazo y se orienta a metas vinculadas a modificar prácticas para mejorar la seguridad y el bienestar de las personas. Su tecnología principal es la presencia de un profesional o educador especialmente entrenado para brindar apoyo psicosocial familiar o personal. La intervención se apoya en un riguroso sistema de registro que permite dar seguimiento a procesos y evaluar logros”
(Jara y Sorio, 2013: 3).

De acuerdo a Jara y Sorio (2013: 3), los objetivos del acompañamiento familiar son diversos, aunque es posible identificar algunos genéricos como promover la autonomía familiar, desarrollar capacidades para la autogestión y mejorar la participación en la estructura de oportunidades. Otros objetivos ponen foco en temas de cada ámbito de intervención: apoyo familiar para alcanzar condiciones que faciliten procesos de salida de la pobreza; consejería para la formación de competencias parentales que permitan el buen cuidado y crianza de los niños; acompañamiento en procesos de inserción y permanencia en actividades económicas o laborales.

Indican las autoras que aunque se sabe poco de los efectivos resultados de estos programas, son diversas las ventajas para las políticas sociales: favorecen la transformación de comportamientos y prácticas de las familias, dan seguimiento a la trayectoria de los integrantes que se encuentran en procesos de sustitución de comportamientos de riesgo y permiten organizar mejor en beneficio de la familia los recursos que entregan otros programas y servicios (Jara y Sorio, 2013: 4).

2. La política asistencial en el Uruguay de los últimos años

En marzo de 2005 y por primera vez en la historia del Uruguay, asume un gobierno a cargo de la izquierda política (Frente Amplio) en un contexto marcado por elementos negativos, luego de la crisis del año 2002. La población en situación de pobreza superaba los guarismos históricos y alcanzaba en el año 2004 al 39,9% de la población, teniendo la indigencia una incidencia del 4,7% (MIDES y OPP, 2013). También fueron visualizables los impactos en el mercado de trabajo. En el año 2000 la tasa de desempleo se ubicaba en el 13,6% llegando al 17% en el año 2004. Por su parte, en el 2004 el valor del índice de Gini era de 0.471 para el total del país (MIDES y OPP, 2013).

El Frente Amplio otorgó jerarquía a la agenda social y desarrolló como una de sus líneas principales de acción la asistencia a la pobreza. Esto puede ser visualizado en las innovaciones institucionales, expresadas fundamentalmente en la creación el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) y en el amplio y diversificado conjuntos de programas desarrollados ubicados en tres marcos: el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES) implementado entre 2005 y 2007; el Plan de Equidad iniciado en 2008 y con vigencia hasta la actualidad y la Reforma Social, aprobada en el año 2011 y que también se mantiene vigente al día de hoy.

El nuevo gobierno, mediante la ley 17.866 crea el MIDES, estableciendo trece competencias agrupables en cuatro esferas. Le compete implementar, ejecutar y coordinar la puesta en marcha del Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social. La segunda esfera refiere a la gestión de políticas y planes en las áreas de juventud, familia, adultos mayores, personas en situación de discapacidad y desarrollo social en general. La tercer esfera tiene que ver con la articulación y coordinación de acciones, planes y programas intersectoriales y finalmente, las competencias del MIDES también están vinculadas a la organización y gestión de un sistema de información de la oferta pública social.

En mayo de 2005, mediante la Ley 17.869 se crea el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social, pensado como respuesta a la emergencia social, la que es entendida como consecuencia de las dificultades de inserción social y comprobada por los indicadores de pobreza e indigencia.

Luego la ley define los programas integrantes del PANES: Plan Alimentario Nacional y los Programas de Emergencia Sanitaria; de Ingreso Ciudadano; de Educación en Contextos Críticos; de Empleo Transitorio; de Asentamientos Precarios y Pensiones y Programa de Alojamiento a las Personas en Situación de Calle.

El PANES buscó proporcionar asistencia contingente fundamentalmente a través de transferencias monetarias y alimentarias. Pero también persiguió una finalidad de más largo plazo, tendiente a la reinserción de los beneficiarios. Se esperaba que estos alcan-

zaran instrumentos que les permitieran salir de la pobreza en el mediano plazo. En este sentido se orientaron las intervenciones en capacitación, educación y alfabetización, junto a experiencias de participación social y laboral (Amarante et al, 2009: 4).

El Ingreso Ciudadano consistió en una transferencia de dinero sujeta al cumplimiento de contrapartidas, básicamente referidas a educación y salud. Se trató de un monto fijo de dinero y focalizado en hogares con ingresos extremadamente bajos y con carencias críticas en sus condiciones de vida (Ley 17.869).

Cumplidos los dos años de ejecución del PANES, el gobierno diseñó el Plan de Equidad (PE) que comenzó a implementarse en enero de 2008 y abarca a los beneficiarios del PANES, pero su población objetivo es el conjunto de los ciudadanos, en especial quienes se encuentran en situación de vulnerabilidad social (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008: 18).

Constituye una línea de acción de largo plazo que se propone modificar desigualdades económicas, de género, étnicas, etarias, entre otras, para lo cual se organiza en dos grandes conjuntos de acciones. Los componentes estructurales de la matriz de protección social refieren a procesos generales que reforman total o parcialmente las políticas públicas consideradas relevantes en materia de equidad: reforma tributaria, de salud y educativa y el plan de igualdad de oportunidades y derechos. (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008: 31).

El otro conjunto de acciones se enmarca en la Red Moderna de Asistencia e Integración Social (RAIS), destinada particularmente a aquellos sectores socioeconómicos que tienen restringidas sus oportunidades de incorporarse al mercado de empleo. Se señala que esta Red no se traduce en simples programas de ayuda a los pobres, sino que pretende articularse con el sistema de seguridad social y las políticas universales que garantizan los derechos sociales (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008: 9, 30).

Forman parte de la RAIS las prestaciones sociales no contributivas (asignaciones familiares y pensiones a la vejez), seguridad alimentaria, trabajo protegido, promoción de cooperativas sociales y emprendimientos productivos, políticas de educación para la infancia y la adolescencia, políticas de promoción e inclusión social y orientadas a fomentar la participación social (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2008: 8).

En el año 2010, asume el gobierno nuevamente el Frente Amplio, en un contexto distinto al del año 2005. En el 2011, la incidencia de la pobreza se ubicaba en el 14.3% y la indigencia en el 0.5%. La tasa de desempleo correspondía al 6.3% en el total del país urbano y el valor del índice de Gini para el total del país era de 0.403. Por su parte, el gasto público social medido en pesos constantes continuó la tendencia ininterrumpida iniciada en 2004. Tomando como referencia ese año, el crecimiento fue de 75% del total (MIDES et al, 2013).

Pese a ese contexto, la política asistencial continuó ampliándose y diversificándose. En el año 2011 el Consejo Nacional de Políticas Sociales, aprueba la Reforma Social que se propone avanzar en la nueva matriz de protección social: en sus componentes estructurales, en los asistenciales y en los nexos entre ambos. Se entiende que solamente de esta forma se podrá reducir sustentablemente la pobreza, así como la segmentación social y la desigualdad (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011: 11).

El documento señala que es necesario profundizar las políticas desarrolladas, generar nuevas y fortalecer la llegada de todas las políticas a los sectores más vulnerables. También se hace referencia a la segmentación socio territorial y la necesidad de articular las dimensiones sectoriales con las territoriales (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011: 16,18).

La Reforma Social define tres componentes de la matriz de protección social: aquellos dirigidos al conjunto de los habitantes del país; los orientados al 20% de la población en situación de pobreza y vulnerable a la pobreza y los destinados al 3% de la población en situación de indigencia y vulnerable a la indigencia (Consejo Nacional de Políticas Sociales, 2011: 20).

En este marco, en el 2012 surgen los programas de proximidad (originalmente denominados programas prioritarios): Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo.

3. Los Programas de Proximidad

La Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares, Cercanías tiene como objetivo general mejorar la eficiencia de las intervenciones del Estado ante situaciones de vulneración de derechos, considerando a la familia como sujeto de intervención (MIDES, 2016: 7). Supone un esfuerzo interinstitucional para la atención de familias en situación de extrema vulnerabilidad y basa su accionar en la articulación institucional con otros programas, servicios e instituciones existentes en los territorios para el efectivo acceso a prestaciones, derechos y servicios. Promueve un cambio de gestión en las instituciones para superar fragmentaciones y superposiciones; mejorar la articulación de los servicios a nivel territorial, el trabajo en red y la integralidad en el primer nivel de atención. También se propone desarrollar un trabajo de proximidad con las familias que presenten mayor índice de carencias críticas y de vulnerabilidad socio-familiar para garantizar un acceso rápido y eficiente a las prestaciones sociales básicas existentes (MIDES et al, 2012b: 2).

La implementación del trabajo se organiza a partir de una Comisión Político Técnico Interinstitucional, una Unidad de Gestión, Espacios Locales de articulación de servicios y Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF), los que desarrollan la metodología de proximidad para el acompañamiento a las familias (MIDES et al, 2012b: 3).

Son variadas las funciones definidas para los ETAF, entre las que interesa destacar: la atención a las familias en situación de extrema vulneración actuando sobre las diferentes problemáticas que las atraviesan para el desarrollo de sus integrantes. Cuando corresponda, deben coordinar con equipos e instituciones de la zona para dar una respuesta articulada. Forma parte de sus tareas la realización de un diagnóstico que incorpore la perspectiva de la familia sobre los derechos vulnerados, así como dificultades y capacidades que se presentan para su restitución. Tendrán que acordar un plan de acción con la familia y/o con las instituciones derivantes y apoyar el fortalecimiento del grupo familiar, promoviendo los cambios vinculares, de organización y sostén necesarios para el bienestar de sus integrantes. Deberán facilitar a la familia el acceso a los derechos sociales, bienes y servicios sociales, económicos y culturales. También tienen que identificar y promover la activación de las redes familiares y comunitarias de sostén del grupo familiar y trabajar el egreso con la familia y con el equipo encargado de su seguimiento (de INAU² o MIDES). Finalmente es parte de su tarea el registro adecuado y actualizado del trabajo con las familias en los sistemas informáticos (MIDES, 2016: 9 – 10).

Jóvenes en Red, está dirigido a adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, que no estudian ni culminaron el ciclo básico, pertenecen a hogares con ingresos por debajo de la línea de pobreza y no tienen un empleo formal. El documento fundacional indica que la situación de estos adolescentes y jóvenes no se debe principalmente a temas vinculados a la voluntad de los mismos, sino a la existencia de fenómenos estructurales que condicionan fuertemente la concreción de aspiraciones de desarrollo educacional y laboral (MIDES et al, 2012 a: 8, 11).

También señala el documento que las propuestas para adolescentes y jóvenes tienen una cobertura relativamente menor a las de la niñez, pero que sin embargo, existe en todo el territorio nacional una amplia gama de propuestas educativas, socio educativas y de protección social que vinculan a los jóvenes con las instituciones educativas y del mercado laboral (MIDES et al, 2012 a: 5).

Este programa se origina en una valoración de los ámbitos educativos y laborales como factores claves en el desarrollo de las capacidades y logros de autonomía. La documentación también destaca que uno de los desafíos más importantes para Uruguay implica brindar respuestas eficaces a colectivos juveniles que presentan altos niveles de exclusión del mercado laboral y el sistema educativo. Para obtener los resultados esperados, los programas deben ser integrales lo que lleva a elaborar una propuesta de carácter interinstitucional (MIDES et al, 2012 a: 7-8).

Jóvenes en Red tiene como objetivo general promover el ejercicio de derechos de los adolescentes y jóvenes de 14 a 24 años, desvinculados del sistema educativo y del mercado formal de empleo desde un abordaje integral, territorial y en comunidad (MIDES et al, 2012 a: 8).

El programa define cuatro objetivos específicos, comenzando por identificar demandas e intereses de la población objetivo y diseñar una propuesta adecuada. También debe generar oportunidades sustentables de inserción laboral y/o educativa, con énfasis en la educación formal y brindar acreditación y/o certificación de los logros adquiridos tanto en lo educativo formal como en las competencias específicas. Finalmente debe promover el acceso de los destinatarios a la Red de Asistencia e Integración Social (MIDES et al, 2012 a: 8).

El Programa se desarrolla en base a cuatro componentes. El primero está referido a la convocatoria, apoyo, acompañamiento a los jóvenes y al seguimiento para el egreso. El segundo componente se vincula a los espacios de formación y el tercero está centrado en aspectos laborales. Finalmente, hacen parte del cuarto componente la proyección y fortalecimiento comunitario.

La estructura operativa se conforma por el Equipo de Gestión orientado a establecer una dinámica que posibilite el cumplimiento de los objetivos y el Equipo de Trabajo Territorial, con la tarea de desarrollar los cuatro componentes mencionados (MIDES et al, 2012 a: 18).

Los Términos de Referencia para el educador/a del equipo socio educativo territorial, definen las actividades que tendrá a su cargo: debe elaborar un mapa local geo-referenciado para ubicar a la población objetivo, los servicios educativos, laborales y juveniles existentes en la comunidad o eventualmente su ausencia. También debe implementar el espacio socioeducativo territorial y referenciar educativa y socialmente al grupo de jóvenes participantes. Tiene a su cargo la implementación de los componentes I y II del programa y articular los componentes III y IV con los actores de la educación formal, no formal, sociedad civil, entre otros. Es parte de su tarea realizar la planificación educativa y social a nivel local e implementar un acuerdo educativo que permita establecer los compromisos con cada participante del programa (joven, referentes educadores, familia, instituciones, etc). También deberá diseñar y acompañar estrategias de trabajo con las familias referentes de los y las jóvenes con el fin de fortalecer el vínculo y los procesos educativo-laborales de los participantes. También implementará el dispositivo de acompañamiento y seguimiento a las inserciones educativas y laborales de los jóvenes. Deberá promover y participar de los espacios colectivos a nivel territorial en las temáticas de educación, trabajo, participación y jóvenes. Es parte de su tarea articular, coordinar y complementar las estrategias educativas, laborales y sociales de los y las jóvenes con las propuestas de talleres temáticos específicos en función de las demandas y necesidades de los y las jóvenes, su entorno y sus familias. Finalmente deberá acompañar el proceso de sistematización de lo realizado en los equipos socioeducativos; sistematizar las demandas educativas no satisfechas y conocer y transmitir la información asociada a los jóvenes, necesaria para la evaluación y monitoreo (MIDES, s/f: 3 – 4).

Finalmente, Uruguay Crece Contigo se propone como objetivo general consolidar un sistema de protección integral a la primera infancia a través de una política pública

que garantice los cuidados y protección adecuados de las mujeres embarazadas y el desarrollo de niños y niñas menores de 4 años, para un desarrollo integral, desde una perspectiva de derechos (UCC, s/f: 2).

El programa define cuatro objetivos específicos. En primer lugar generar conocimiento para el diseño, monitoreo y evaluación de las políticas de protección dirigidas a la primera infancia a través de la articulación interinstitucional de la información existente y la generación de información necesaria. También se orienta a desarrollar acciones educativas y de promoción para incidir en el comportamiento y la calidad de vida de las familias y mejorar la calidad de los servicios, para favorecer un desarrollo infantil apropiado. También se propone disminuir la incidencia de los factores de riesgo socio sanitarios y el daño en niños y niñas menores de 4 años y de mujeres embarazadas, priorizando las situaciones de mayor vulnerabilidad y finalmente fortalecer las instituciones, redes y dispositivos territoriales para garantizar el mejor desarrollo del sistema de protección social vinculado a la primera infancia (UCC, s/f: 2 -3).

La documentación parte de considerar la relevancia de la primera infancia, entendiendo que es en este período que se sientan las bases de todo el desarrollo posterior del individuo. Se señala que las neurociencias demuestran la trascendencia de atender la niñez desde la gestación, y durante los primeros años de vida. La intervención también se justifica en tanto mecanismo que facilita la reducción de la pobreza y la desigualdad y como una cuestión de derechos, específicamente a un buen comienzo en la vida (UCC, s/f: 8-9).

El diseño y la ejecución del programa se definen de carácter interinstitucional e intersectorial, garantizando la articulación gubernamental necesaria y la sustentabilidad de las acciones. Específicamente, UCC es entendido como espacio de articulación y fortalecimiento del trabajo que viene desarrollando el Estado desde diferentes instituciones (UCC, s/f: 1).

La estructura organizativa del programa está conformada por una Mesa de Coordinación Interinstitucional responsable de la gestión política de UCC. La Unidad Técnica Central es quien debe fijar los objetivos de trabajo de acuerdo a la planificación estratégica, coordinar con las sectoriales y realizar el seguimiento y evaluación de las acciones. También forman parte de la estructura organizativa, los equipos de cercanía integrados por facilitadores, supervisores y operadores. Estos tienen como tarea principal el realizar el acompañamiento socio-sanitario a las familias (OPP/UCC, 2014 a: 29-31).

Los términos de referencia para la contratación de operadores, indican que son sus funciones: planificar la intervención con las familias para las cuales será referente, habiendo identificado mapa de actores, servicios y redes locales. Deberá atender las situaciones críticas identificadas y dar seguimiento según criterios acordados y protocolos de intervención. También hace parte de sus tareas el promover cambios vinculares, organiza-

cionales y de sostén en las familias, que contribuyan con el bienestar y el adecuado desarrollo infantil y deberá facilitar el acceso de las familias a la malla de protección social de todas aquellas prestaciones a las cuales tiene derecho y que por diferentes motivos no accede. También deberá coordinar sus acciones con la red de protección social y las instituciones que forman parte de la malla de protección, pertenecientes a su territorio de referencia. Entre las funciones también se encuentra el aportar información a la supervisión de todas aquellas situaciones que requieran de su intervención y mantener el sistema de monitoreo y evaluación actualizado (OPP/UCC, 2014 b: 2).

3.1. Elementos comunes a los programas de proximidad y lo que ellos muestran

Más allá de las diferencias entre los programas de proximidad, es posible identificar elementos comunes los que serán presentados en este apartado poniendo particular foco en aquellos a partir de los cuales es visualizable la manera en que la política pública opera en la actualidad.

Como puede observarse en la documentación analizada y en las entrevistas realizadas, los programas de proximidad se dirigen a sectores particularmente vulnerables de la sociedad, lo que se enmarca en las preocupaciones señaladas por la Reforma Social. Indica un operador:

Estamos trabajando con familias desde un proyecto focalizado, donde son familias que están en una situación de vulneración de derechos re compleja en muchos aspectos, en distintos niveles de opresión que tienen
(Entrevista a operador Cercanías, 2016).

Esta realidad instala en el comienzo una tensión. El trabajo con estos sectores se configura como un dato de partida, sin ser problematizado. No hay una reflexión sobre por qué la política asistencial y más aún su ampliación y diversificación continuaría siendo necesaria fuera de contextos de emergencia y con aumento del gasto social.

El acceso a bienes y servicios públicos no es solamente relevante como parte de la protección social, también lo es más específicamente en tanto los programas de proximidad se proponen vincular o re vincular a los destinatarios con el mundo formal del trabajo y el resto de la oferta pública. Pero las condiciones y características de estos tampoco son problematizadas. Parecería suponerse que existe un mercado laboral con capacidad de incorporar a todos en condiciones decentes y políticas públicas en suficiente cantidad y calidad. No hay una problematización sobre qué es lo que ha hecho que si estas existen, exista también población que no asiste o que abandona. Esto se configura como una nueva tensión, en tanto alcanzar los objetivos de los programas, se vuelve extremadamente difícil. Esto aparece expresado de manera consistente por parte de los entrevistados.

Se busca restituir derechos, es como el marco amplio a lo que apunta la estrategia, hay una cosa que es interesante que se plantea, que es la idea “puente”. El dispositivo que viene de una política focal, como puente hacia lo universal. Así está pensado, en la realidad no se genera ese efecto, no alcanza sólo con movimientos que se puedan trabajar con la familia. Falta la otra parte, qué hay del otro lado del puente, desde la política universal, para recibir a estas familias.
(Entrevista a operador Cercanías, 2016)

Los recursos son pocos, por ejemplo el tema de la vivienda presenta muchas dificultades, así como el empleo. No le puedo seguir diciendo a la familia que se tiene que independizar y empoderar, porque los adultos no tienen mercado laboral. No tienen primaria terminada, ninguna experiencia laboral formal. No hay un mercado laboral que los absorba. Terminamos eligiendo no trabajar esos temas con la familia, porque nos sentimos que les estamos mintiendo, no le podemos dar alternativas. Los recursos no están para todos, no es solo el recurso monetario, no es que le aumentes el costo de la TUS [Tarjeta Uruguay Social], sino que haya posibilidades de trabajo.
(Entrevista a operador Cercanías, 2016).

A las tensiones referidas se suma una siguiente derivada del hecho que el trabajo con familias en extrema pobreza, es realizado desde dispositivos que tienen plazos acotados de actuación y que poseen muy baja materialidad e institucionalidad. Esto significa muy poca capacidad de dar respuesta a las necesidades extremas de la población destinataria.

Es una estrategia súper ambiciosa, para el dispositivo, y para los tiempos, y para todo lo que pretende. Se trabaja con familias muy pobres, que vienen en condiciones de materialidad muy crudas, es difícil poder trabajar otras cosas cuando la materialidad es tan precaria.
(Entrevista a operador Cercanías, 2016).

De acuerdo a los entrevistados, un aspecto clave del trabajo de proximidad refiere al “ir hacia”, tomar contacto con población que está por fuera del entramado institucional y llegar a una población que el resto de los programas no llega. En este sentido señala un coordinador:

Los dispositivos de proximidad, son aquellos que trabajan con familias que por distintas razones no acceden a los

servicios por sí mismas. O que han tenido un tránsito por distintos servicios de los dispositivos tradicionales, donde no han tenido respuestas, y por tanto necesitan de un acompañamiento cuerpo a cuerpo. Estos dispositivos vienen a llenar esos vacíos para lograr que esas familias accedan a prestaciones y a la restitución de sus derechos.
(Entrevista a coordinador Cercanías, 2016).

Este “ir hacia” la población destinataria de los programas, se da en un país donde la presencia pública hace que prácticamente toda la población haya tenido contacto con las políticas sociales en alguna de sus expresiones. Pero más aún, en muchos casos la población de los programas de proximidad es derivada por otros programas, incluso por aquellos a los cuales se espera que vuelvan una vez finalizado el tránsito por los programas de proximidad. De esta manera, estos muestran a sujetos que han tenido vínculos con el Estado. Escuelas, centros de salud, servicios de atención a la primera infancia, forman parte de los actores que derivan a los programas de proximidad. Señala un operador:

En general trabajamos con familias que son derivadas ya sea de centros de salud o de algún otro agente especial, que detecta casos, que podría estar dentro de los requerimientos del programa.
(Entrevista a operador UCC, 2016).

En algunos casos, los entrevistados refieren a esas trayectorias -fracasadas- de vinculación con las políticas sociales.

Lo que fundamenta esta estrategia para estos jóvenes es una trayectoria de desvinculación previa, en la cual las demás instituciones no han llegado a ser referentes significativos, ni de lo educativo ni de lo laboral, pero también de otros componentes sociales, los cuales están marcados por la exclusión y las demás instituciones no llegan fácilmente, y ahí creo que la estrategia de proximidad pasa a ser la metodología que eligen para llegar a estos gurises.
(Entrevista a supervisor de Jóvenes en Red, 2016).

Se coordina mucho con los servicios de la zona, sobre todo de salud. Cuando hay familias que tienen dudas sobre el cuidado de salud de sus niños, si dejaron de ir a controles, ahí se coordina para que vayan. Se busca que puedan volver a vincularse, encontrarse con su historia clínica otra vez, que se

pueda determinar por parte de los profesionales de la salud qué es lo que hacer.

(Entrevista a operador UCC, 2016).

De esta manera, los programas de proximidad expresan fracasos institucionales previos, muestran un Estado que termina contribuyendo a “la necesidad del trabajo de proximidad”, lo que tampoco aparece problematizado, sino configurado como dato. En tanto no se construye una explicación del camino que lleva a esta situación, tampoco se elabora una respuesta.

Estos programas permiten ver las formas de actuación del Estado y en particular sus políticas sociales. Más allá de la orientación que las mismas tengan, terminan teniendo una práctica que excluye a distintos sectores sociales. Así, se dice en una de las entrevistas:

Los gurises arman su puzle de acuerdo a lo que reciben y lo que reciben es que el Estado falló.

(Entrevista a operador Jóvenes en Red, 2016).

Los objetivos de los programas de proximidad se alcanzarían a partir de diseños interinstitucionales y del trabajo de proximidad. En relación a lo primero, es posible señalar también algunas tensiones.

La interinstitucionalidad –señalada como parte de las innovaciones de los programas– se configura como un presente–ausente. No aparece efectivamente y es posible ver que el Estado vuelve a estar omiso. Es contundente el relato de los entrevistados en relación a las dificultades para viabilizar nuevos y diferentes recursos. Los programas de proximidad muestran una institucionalidad pública que protege de forma desigual e insuficiente a los ciudadanos.

Cuando se plantea la estrategia, aparece una cuestión de interinstitucionalidad que se supone que funciona. Hay un montón de cosas que tienen que ver con esos protocolos que no son reales. Por ejemplo, para conseguir un cupo para un refugio, pasamos por lo mismo que cualquier otro programa. Con vivienda, hay un protocolo de mitigación, que es el mismo que para todo el mundo, y que son prestaciones que no se adecuan a las familias. No puede ser terreno inundable, no puede ser rural, no puede ser privado. La gran mayoría queda afuera, pero si encontrás un caso en que sí, y presentás ese formulario, pasas un par de años, y no hay resolución. Hay algo de los protocolos que

no funciona, porque no funciona lo interinstitucional y en realidad no hay respuesta distinta a nada.

(Entrevista operador Cercanías, 2016).

En otros casos se trata de una institucionalidad que está literalmente ausente. Así, otra tensión se deriva de la puesta en marcha de programas que pretenden vincular a una institucionalidad que no existe, tal y como surge de las entrevistas realizadas:

Trabajamos con gurises que terminaron sexto de escuela y tienen 21, 22 años y desde que dejaron la escuela a los 12 no se anotaron en nada. Cuando empecé a verlo me parecía increíble pero claro en este barrio no hay un centro juvenil y no había liceos, la escuela tenía primero, segundo y tercero en modalidad rural, recién el año pasado se inauguró la UTU [Universidad del Trabajo del Uruguay] y está hasta el tope y los gurises con lista de espera porque está eso del boleto. Arrancás las clases en marzo, hay que pagarse el boleto para ir a clases porque las boleterías aun no están activadas, ahí si tu familia no tiene ni para comer y te quedaste sin lugar en la UTU del barrio no vas poder estudiar.

(Entrevista a operador Jóvenes en Red, 2016).

Yo digo que somos puentes, que el problema a veces es justamente ese, que nosotros tratamos de conectar pero del otro lado no hay respuesta. Con CAIF [Centros de Atención a la Infancia y la Familia], nos pasa que tratamos de hacer una coordinación pero hay lugares en los que no hay ninguno alrededor, tenés uno a dos kilómetros o más. Lo mismo con las policlínicas y las instituciones educativas, tratás de motivar a las mujeres para que hagan un curso y salgan de sus casas pero no tenés nada para ofrecerles.

(Entrevista supervisor UCC, 2016).

O señalan los entrevistados, una interinstitucionalidad que no avanza más allá de los acuerdos entre las autoridades:

Coordinar es un problema, articular es un problema... nosotros hemos tenido muy buenas experiencias con algunas instituciones y con otras estamos en cero, porque cambia la gente o hay visiones diametralmente opuestas y lograr pun-

tos de contacto es tremendamente difícil. También sucede que se hacen acuerdos a nivel de cúpula y después la bajada es sumamente difícil, excesivamente compleja.

(Entrevista a operador Jóvenes en Red, 2016).

No se trata solamente de una institucionalidad escasamente presente y por tanto con muy baja capacidad de responder a las necesidades de la población, sino que en algunos casos es una institucionalidad atrapada en las perversas lógicas de la focalización:

Si vos diseñás un dispositivo en el cual tu objetivo es la restitución de derechos, no te puede quedar gente por fuera del acceso a determinadas prestaciones. Tienen que seguir trabajando mucho más eso, incluso algunas cosas que a veces aparecen, cuando la persona accede a un empleo, que le caen ciertas prestaciones. A veces es casi un cambio de figuritas.

(Entrevista a coordinador Cercanías, 2016).

Las tensiones visualizadas se vuelven más dramáticas en tanto se está ante programas que implicarán un aumento de la demanda, sin que existan los recursos para responder a la misma. En la documentación analizada y cuando aparece en las entrevistas, la referencia a la institucionalidad pública está centrada en aspectos como la coordinación y la fragmentación. La persistencia de la pobreza y la desigualdad parecerían pasibles de ser atendidas desde un cambio en las formas de gestión. Parece suponerse la existencia de servicios que tanto en cantidad como en capacidad y calidad de atención podrán incorporar a sus destinatarios, lo que no se da en la realidad.

Así, las ideas de “puente” y del “otro lado del puente” pese al reconocimiento de su relevancia, tienden a aparecer como un dato y corren paralelas al reconocimiento de la desprotección del Estado. Esta realidad no parece formar parte de un debate que trascienda el relato de quienes operan en los programas de proximidad.

Uno se queda muy corto cuando necesita otros recursos, (...) en temas de violencia doméstica, nosotros llegamos a detectar situaciones graves y te preguntás, ¿qué hacés? Terminan rebotando en todos los servicios porque no dan abasto. Vos movilizás un montón de cosas que después no tenés recursos para dar respuesta a eso.

(Entrevista a operador UCC, 2016).

Estoy trabajando con una madre lo que tiene que ver con salir a trabajar, empezamos a trabajar todo lo educativo previo,

la importancia de la salud, vamos al odontólogo, vamos a que te hagas el Papanicolau, hacemos el carné de salud, hacemos un curriculum. Perfecto. Pero por ejemplo si la familia tiene niños y decimos vamos a vincularlos a un CAIF, no hay cupo. Y pasa un mes, dos meses y después la familia dice ‘me salió un trabajo, pero no pude porque no tengo CAIF y no hay nada en la zona que me lo pueda cubrir. Ahí es donde el equipo empieza a remarla para que la familia no desista. Porque cuesta trabajar, todo eso costó. Primero generar el interés en la familia, que diga sí, probemos algo nuevo. Se engancha con la idea que le llevamos y empezamos a trabajar todo lo otro y mirás para atrás y no está lo que necesitas. Que es la pata complementaria importante para sostener la propuesta que trabajaste con la familia.

(Entrevista a operador Cercanías, 2016).

Se trata de una institucionalidad que no parece estar problematizada por lo que los programas de proximidad expresan. De acuerdo a algunos entrevistados, a partir de estos programas existe la posibilidad de una llamada telefónica, pero parece estarse dando poca cosa más.

Si pensamos si son las políticas sociales de este tipo las que van a sacar a la gente de la pobreza, y no. Y si esto tiene incidencia en la gestión de las políticas sociales, creo que está teniendo muy poco. Ciertamente los referentes de las distintas instituciones atienden el teléfono frente a demandas, pero se hace lo que se puede con lo que se tiene.

(Entrevista a supervisor Cercanías, 2016).

El otro componente desde el cual se alcanzarían los objetivos es el trabajo de proximidad, el que es visualizado como una innovación. En tanto la institucionalidad es un presente - ausente e instalado como dato, es posible observar que es el trabajo de proximidad con los destinatarios lo que adquiere centralidad en la práctica cotidiana. Esto es visualizable tanto en la documentación analizada (especialmente la especificación de tareas de los operadores) como en el relato que realizan los entrevistados sobre su trabajo. Por momentos, la prestación a ofrecer parece ser casi exclusivamente el operador, el vínculo y la escucha.

El trabajo de proximidad básicamente tiene que ver con un cuerpo a cuerpo, con un acompañamiento, con un tiempo compartido y empezar a acordar objetivos comunes, plazos, metas y estrategias para llegar a eso.

(Entrevista a supervisor Jóvenes en Red, 2016).

Entiendo que la política fue pensada para que estas familias estén priorizadas al momento de acceder a prestaciones, servicios, a lo material. En territorio muchas veces eso no pasa y muchas veces lo que pasa es que el equipo queda más como acompañando, generando espacios de escucha, de problematización y me parece que la falla está ahí, porque estas familias necesitan de lo material para poder organizar más lo interno.

(Entrevista a operador de Cercanías, 2016).

El trabajo de proximidad es entendido por la totalidad de los entrevistados como necesario y también poseedor de características singulares. Además de ir hacia una población excluida, habilitaría un tipo de intervención que se la entiende original y particular y que no existiría en el resto de la oferta pública:

La estrategia de proximidad es el trabajo cara a cara con la familia. Tenés otra cercanía, que no conseguís en un consultorio. Es otro tiempo que tenés con las familias y se genera otro conocimiento de la situación y te permite ese vínculo estrecho de confianza que es lo que habilita la intervención. Es la estrategia que está dando más resultado en el sentido de que dada la gran vulnerabilidad que tiene la población con la que trabajamos, implica que otras estrategias no permitan abordar a fondo la problemática .

Entrevista a operador UCC, 2016).

[El trabajo de proximidad] me parece pertinente y estoy convencida que hay adolescentes y jóvenes, seguramente en el resto de las edades también, con los cuales la estrategia de proximidad y el establecimiento de una relación socioeducativa, generar un referente cercano, en muchas situaciones es el único enganche posible. Para muchos es quizás la única vía de volver a transitar por espacios de inserción después de estar excluidos completamente, estamos hablando de volver a la policlínica, a la escuela, al liceo, y reconstruir ese camino para los gurises solos es muy difícil. En la medida que esta referencia pueda generar un vínculo con el cual eso se transite, lo hace viable, en otras situaciones creo que no.

(Entrevista a supervisor de Jóvenes en Red, 2016).

En el trabajo de proximidad y en lo que hace al interés de este trabajo, es posible también visualizar algunas tensiones y paradojas.

La derivación de parte de los programas implica o bien (y sin más) desresponsabilizarse de algunos sectores sociales y/o entender la necesidad de un trabajo como el que es realizado por los programas de proximidad, lo que surge en el relato de algunos entrevistados.

A veces vienen de una escuela que entiende que se necesita un equipo de proximidad como el nuestro.

(Entrevista a operador Cercanías, 2016).

Puede ser que un Centro CAIF visualice una situación que entiende que es necesario un acompañamiento más individual.

(Entrevista a operador UCC, 2016).

En cualquiera de los casos, es posible ver -nuevamente- ausencias del resto de la política social. Si se concluyera que algunos sectores, para acceder a servicios básicos (educación, salud, prestaciones) precisan un acompañamiento particular, resulta difícil de explicar por qué no se han desarrollado mecanismos que lo hagan posible desde la oferta pública existente. La realidad atendida desde los programas de proximidad, se resuelve vía derivación a estos y no de modificaciones de las prácticas de los programas sociales, incluso en algunos casos, se señala que estos “descansan”:

Lo de cercanías es porque esas familias con las que se trabaja, necesitan un tipo de acompañamiento cuerpo a cuerpo, debido a que estamos hablando de familias en situación de extrema vulnerabilidad social. Es como que están hundidas en un pozo y necesitamos sacarlas para que después puedan moverse solas. Esta proximidad lo que permite también es descansar a los otros equipos, las otras instituciones que estuvieron trabajando con la familia y no pudieron o están desbordados o se les terminaron las estrategias para el abordaje. Entonces lo que permite cercanías es eso, conocer al otro, escuchar la necesidad del otro para poder fortalecerlos. Y a su vez, trabajar en conjunto con las instituciones que ya están, porque después son ellos los que quedan.

(Entrevista a operador Cercanías, 2016).

Lo señalado no supone demonizar la institucionalidad pública, pero sí reconocer que muchas veces sus dinámicas de funcionamiento son efectivamente excluyentes. Vale

preguntarse si los programas de proximidad no terminan contribuyendo a desresponsabilizar al resto de la oferta pública y a continuar consolidando una autopercepción de un trabajo realizado adecuadamente.

(Leopold et al, 2015).

Tampoco se visualiza una problematización que permita distinguir metodología de trabajo de programa. Suponiendo que esta forma de abordaje fuera necesaria, ¿es preciso también un programa particular?, ¿no es posible y pasible de ser realizado desde el resto de la oferta pública, fundamentalmente aquella a la cual se pretende vincular?.

El trabajo de proximidad además habilitaría a los destinatarios a comprender aspectos esenciales para su vida y/o acceder a prestaciones que algo reducirían la precariedad de las condiciones de vida.

Una estrategia de proximidad tiene mucha riqueza desde el punto de vista de que se puede trabajar desde la dimensión educativa promocional cosas que muchas veces desde el sistema de salud, o desde otras instituciones o programas están como dichas y no los están en realidad. A las embarazadas se les indican Papanicolau, examen de sangre, exudados, como si las mujeres todas manejaran lo que es un Papanicolau, lo que es un exudado, muchas veces hay mucho mito sobre eso. Entonces poder tener la posibilidad de cercanía, de poder ir trabajando esas cosas con las familias, ir trabajando que la indicación del hierro no es solamente un capricho médico, sino que tiene todo un fundamento detrás en la prevención de la anemia. Cada pequeña cosa de esas trabajada a nivel del hogar y al nivel de una dimensión educativa promocional creo que es muy valiosa.
(Entrevista a operador UCC, 2016).

Otro aspecto es el acompañamiento a las familias, porque son excluidas de los servicios. La policlínica está pero no va, el caso más paradigmático es la AFAM [Asignaciones Familiares] en el BPS [Banco de Previsión Social]. Si mandas a las familias solas a tramitar esto en el BPS, entran y salen sin la AFAM a la que tiene derecho, y sin saber por qué no se la dieron. Cuando viene el “primer rebote” en el mostrador, ahí está el operador con la familia, que pide explicaciones, y ahí el trámite se consigue.
(Entrevista a supervisor Cercanías, 2016).

Todos destacamos mucho lo que es el vínculo con las familias, ellos también te lo devuelven cuando te cuentan sobre sus experiencias con otras instituciones...fui a tal lugar y me trataron horrible». Nosotros detectamos muchas cosas que se podrían evitar si alguien se tomara dos minutos para explicar una cosa, pasa con los métodos anticonceptivos, con los trámites...a veces nos toca explicar esas cosas también.
(Entrevista a operador UCC, 2016).

Así, los programas de proximidad terminan realizando acciones y actividades que claramente debieran ser hechas por el resto de las políticas sociales. Estas tienen problemas si es preciso un operador de un programa de proximidad para explicar la importancia del hierro, del PAP o para tramitar una prestación a la que tienen derecho.

El trabajo de proximidad también permitiría dar cuenta de las singularidades de los destinatarios, de aquellas que se indica contribuyeron a la desvinculación y exclusión.

En teoría me parece que [la estrategia de cercanía] está bien pensada y los inconvenientes vienen luego, en la implementación. Pero en lo que refiere a la forma —de proximidad—te hace conocer en detalle las particularidades de cada una de las familias. Que son esas particularidades las que las dejan por fuera. Por más que tengan cerquita a las redes, son lo que las dejan por fuera. Entonces creo que esto de la proximidad, el operador que hace ese nexo, me parece básico.
(Entrevista a operador Cercanías, 2016).

Estos gurises todavía no tienen algunas estrategias necesarias para poder llegar a esas instituciones universales, que en el mejor de los casos los van a tratar a todos por igual y precisan de estrategias que se adapten un poco más a sus necesidades y posibilidades. Necesitan de alguien que pueda pensar una estrategia para él o ella. (...) Sabiendo que esta amortiguación social se va a terminar y luego van a tener que adaptarse, sea en el liceo o en un trabajo, este acompañamiento tiene que servir para que se integren plenamente, no pseudo integrarse.
(Entrevista a supervisor Jóvenes en Red, 2016).

Tampoco aparece problematizada la secuencia que permitiría que la relación destinatarios de los programas de proximidad – políticas sociales que no funcionó, lo haga

sin que se procese ningún cambio en la cantidad y calidad de la oferta pública. No queda claro cómo se podrá realizar el tránsito desde ese dispositivo focal y tan singular a espacios que una y otra vez se los entiende como hostiles y los cuales –como fuera indicado– se toman como datos.

[El trabajo de proximidad] *es fundamental, no hay otra forma de trabajo. Si esperas que desde las instituciones formales te manden algún tipo de información o sigan a los gurises más de cerca, es imposible. Nosotros nos matamos tratando de localizar a algún profesor, adscripto o director que sea buena onda y que nos ayude a seguir con el trabajo...y es muy difícil. La cabeza del sistema formal es muy estructurada, nosotros tenemos gurises que los mandaban para atrás porque no tenían uniforme. Es una cabeza poco democrática, a la educación formal a veces le falta ese lado humano y es en definitiva lo que los expulsa.* (Entrevista a coordinador Jóvenes en Red, 2016).

Parecería que los programas de proximidad quedan atrapados en su discurso de la excepcionalidad. Es una forma de abordaje tan particular, que parece ser solamente realizable desde allí.

A partir de lo señalado, se observa en las entrevistas una confianza que por momentos parece desmedida en el trabajo posible a partir de la palabra y el acompañamiento. Parecería que este habilitaría a los sujetos a transitar por los lugares donde no fueron o no permanecieron.

Lo que se busca es fortalecer a las familias, acercarlas a los servicios y prestaciones que están a disposición. Con mejor o peor calidad, eso se puede discutir. Pero me parece que busca eso, fortalecer a las familias. (Entrevista a operador Cercanías, 2016).

Mucha gente no podía acceder a diferentes servicios del Estado, a instituciones, no se le reconocían sus derechos. Se logran muchas cosas a partir de este tipo de estrategias. Los servicios están muy recargados, no alcanzan los recursos, no funciona todo como tiene que funcionar. (Entrevista a operador UCC, 2016).

Este tipo de dispositivo habilita acercarte de otra manera a una población que sabes que tiene un conjunto de vulnerabilidades y en definitiva poder trabajar para la mejora

de sus posibilidades desde otro ángulo y terminar acercándolos a esos servicios a los que no estaban accediendo. (Entrevista a operador UCC, 2016).

En algunos casos los entrevistados visualizan límites en el trabajo:

Todo ese trabajo que uno hace en la trama más subjetiva, si no tiene una contraparte de las sectoriales del Estado que den una respuesta a la integración...no camina. El gurí tiene que tener la posibilidad de integrarse efectivamente, de poder trabajar, estudiar y que esa institución no lo vuelva a echar. La integración no depende solo de lo que nosotros hagamos con los sujetos excluidos, si pensamos eso una vez que lleguen los van a terminar rebotando igual. Tanto el trabajo como la educación siguen siendo sumamente expulsivos para este tipo de población. Eso es la clave para una política social de proximidad, que esté el compromiso interinstitucional, que no sea el recurso humano puesto en juego para que el tipo se vea más fortalecido sino que además haya un Estado que pueda integrarlo. (Entrevista a supervisor Jóvenes en Red, 2016).

En todo caso y más allá de diferencias entre los entrevistados, esa confianza en las posibilidades de la proximidad encuentra límites en la propia realidad, teniendo como otra de sus expresiones el egreso de los programas. Este muestra los límites de la palabra y el acompañamiento y vuelve a poner en tensión al resto de la oferta pública. Una parte importante de los egresos ocurren por la finalización del plazo estipulado y no por el cumplimiento de las metas establecidas y se espera que las familias queden con referencia en alguna institución.

Siempre la idea es que el niño pueda quedar vinculado con algún centro de atención a la Primera Infancia, algún CAIF, algún centro de Aldeas, para que el equipo de ese centro quede como referencia para continuar alguna gestión que haya quedado pendiente o para que la familia quede con el respaldo de un equipo técnico. Muchas veces eso no pasa, pero se intenta en la medida de lo posible que el niño pueda quedar vinculado a alguno de estos centros. (Entrevista operador UCC, 2016).

Esta realidad, en muchas oportunidades genera problemas entre los servicios, lo que podría comprometer posteriores coordinaciones. Señala un entrevistado:

Los egresos están muy mal pensados, nos desbordan a todos los servicios, pero el protocolo nos obliga a estar en esa situación. Entonces los equipos de territorio derivan a otros equipos para el egreso, y los desbordan y hay fricciones por eso. (Entrevista a supervisor Cercanías, 2016).

Después del programa de proximidad, la realidad parece ser la misma existente al ingresar.

Nosotros cuestionábamos que la familia egresa y que no hay nada para ofrecerle, que se mienta en esta cuestión de trasposos que no son reales. Las familias vuelven a los lugares donde fueron derivadas, así que nosotros al año y medio le estamos devolviendo a las familias. Eso hace ruido. Tampoco es que la familia pasa por el año y medio de la estrategia y mejora sustancialmente. Ahora la consigna es elijan las familias que les parezca importante que tengan un seguimiento, entonces eso es más real. La realidad es que hay un montón de familias, que no tienen trasposo. (Entrevista a operador Cercanías, 2016).

4. Síntesis y conclusiones

Este trabajo parte de observar que en América Latina, se ha venido desarrollando un proceso de ampliación, diversificación e institucionalización de la política asistencial. Esta tiene como expresión fundamental los programas de transferencias condicionadas, sumando luego programas de acompañamiento.

Este ha sido el camino seguido también en el Uruguay a partir del año 2005, cuando se crea el Ministerio de Desarrollo Social y se ponen en marcha el Plan Nacional de Atención a la Emergencia Social y luego el Plan de Equidad. Ya en el segundo gobierno del Frente Amplio, se aprueba la Reforma Social y en ese marco se implementan los programas de proximidad que constituyeron el objeto de análisis de este trabajo.

Estos programas son pasibles de ser analizados desde diversos ángulos. Aquí el foco estuvo puesto en visualizar y problematizar aquellos aspectos que la existencia de estos programas muestra sobre el resto de las políticas sociales y esto como expresión de la desigualdad social. El análisis permite visualizar tensiones, algunas propias de los programas de proximidad y otras del resto de la institucionalidad pública.

Los programas de proximidad se dirigen a sectores que se encuentran en condiciones de extrema vulnerabilidad. Claramente no es posible pensar en atender esta realidad desde

una única acción y menos aún, desde la política asistencial. Pero más allá de esto, ponen en marcha dispositivos que tienen plazos acotados de actuación y muy baja materialidad y por tanto, muy poca capacidad de atender algunas de las enormes necesidades que tienen los destinatarios.

Una de las apuestas es a la interinstitucionalidad, lo que implicaría respuestas de parte del resto de las instituciones públicas, lo que no parece verificarse en la realidad. En algunos casos los programas se llevan adelante donde el entramado institucional es casi inexistente y donde está presente opera de forma básicamente ausente. También se observan dificultades para que los acuerdos entre autoridades se expresen en los territorios particulares y en cambio priman los vínculos personales. Todo esto aparece escasamente problematizado. Las dificultades para el acceso a la provisión pública se configuran como dato sin lograr generar un debate sobre esas ausencias, interpelando por esto al Estado.

Tampoco es observable una problematización sobre la calidad de la oferta pública. No ingresa en la discusión el hecho de que una parte importante de los destinatarios de los programas de proximidad muestran una trayectoria de vinculación previa con las políticas sociales. Se trataría de llegar a una población a la que estas no llegan, pero que en su mayoría, sí había tenido contacto con las políticas sociales. Incluso son derivados desde políticas e instituciones (policlínicas, clubes de niños, Escuelas, Centros CAIF) a las cuales se espera que los destinatarios vuelvan.

El trabajo de proximidad está justificado en tanto habilitaría un tipo de abordaje que no sería posible en el resto de las políticas públicas: falta de tiempo, de disposición a explicaciones de aspectos básicos, relaciones jerárquicas y distantes, tratamientos homogéneos son parte de los problemas que los entrevistados identifican. Esto tampoco aparece problematizado y queda sin estar claro como se hará el tránsito a los dispositivos universales o porque no se discute sobre las formas de atención de estos.

En algunos casos a partir de la constatación de la institucionalidad ausente y en otros derivado de una confianza que parece desmedida en las posibilidades del trabajo de proximidad, el resultado termina siendo que es este trabajo con los destinatarios el que básicamente ocupa la práctica de lo que los programas hacen. No implica que se desconozca la relevancia del acceso a bienes y servicios, pero no forma parte de lo que los programas de proximidad efectivamente realizan. No hay acciones orientadas a que la oferta pública modifique la cantidad y calidad de las prestaciones brindadas. Cuando las políticas públicas aparecen en el discurso, lo hacen fundamentalmente asociadas a la coordinación y superación de la fragmentación. A la falta de acceso a las instituciones y prestaciones –sin que quede claro de qué manera– se pretende dar respuesta desde la proximidad.

Pero esta orientación al trabajo con los destinatarios exclusivamente, encuentra límites en la realidad y se expresa en frustración o en un discurso que tiende a estar centrado en los micro cambios y trayectos. No quiere decir que estos no sean valorables, pero el énfasis en los micro procesos tiende a aparecer disociado de la problematización por los objetivos no alcanzados.

El rescate de la dimensión afectiva generalmente convive con el discurso de las limitaciones de las condiciones de vida, pero aparecen como asuntos paralelos y no implicados entre sí. Así, no queda claro como podrán procesarse cambios solamente desde ese trabajo, sin que nada de las condiciones materiales cambie. Y suponiendo que esto fuera posible, tampoco queda claro que pasará cuando este soporte afectivo que proveen los programas de proximidad ya no esté y prácticamente nada del entramado institucional haya cambiado.

En suma, es posible ver a través de estos programas las distintas formas en que la universalidad no aparece y en que el Estado no protege, aún en un país con una historia de intervención pública. Trayectorias de desvinculación, recursos imprescindibles que no existen (y agudizado en tanto se trata de programas que activan demandas), formas más o menos sutiles de expulsión son parte de lo que los entrevistados relatan.

Es preciso problematizar lo no problematizado, sabiendo que la no configuración de preguntas, no implica una no configuración de respuestas. Si el discurso social y político no recoge las contradicciones y desigualdades persistentes en la sociedad uruguaya y, por el contrario, tiende solo a centrarse en las mejoras operadas, es muy fácil correr el foco de la responsabilidad y la solución a las familias pobres y/o hacia quienes trabajan con ellas.

Si el discurso social y político tampoco se pregunta sobre la necesidad de programas interinstitucionales, siete años después de la creación del MIDES, del Gabinete Social, del Consejo Nacional de Políticas Sociales y del Plan de Equidad, orientados a la articulación de la oferta pública, también es muy fácil correr el foco de la responsabilidad y la solución a las familias pobres y/o hacia quienes trabajan con ellas.

Conviene advertir sobre los riesgos de la responsabilización y activación en las políticas sociales indicados por Merklen (2013: 49, 73-76). Señala el autor que la exigencia de individuación, toma la forma de responsabilización. Cada cual es responsable de su suerte y su actuación, incluyendo las consecuencias de su participación en la vida social; debe ser activo con el fin de minimizar costos en la comunidad. Las políticas del individuo apuntan al individuo como tal y no a las dinámicas que afectan la integridad o la autonomía de los individuos; toman como población a los perdedores por el hecho de haber perdido, pero no se ocupan de las reglas de juego que llevan a unos a ganar y a otros a perder, generando una situación que es al menos paradójica.

Los programas de proximidad surgen en un contexto de mejora de los indicadores sociales y esta aparente paradoja aparece escasamente problematizada. Estos programas surgen también en un escenario en que de acuerdo al MIDES y OPP (2015: 9) persisten situaciones sociales de alto nivel de exclusión en muchas dimensiones de la vida, que insinúan la existencia de una sociedad dual. Señalan MIDES y OPP (2015: 50, 70) que en materia laboral pese a las mejoras existentes, se verifica la persistencia de importantes brechas principalmente por ingresos, sexo, edad y región que repercuten en la reproducción de la desigualdad en el mercado de trabajo con trascendentes consecuencias en otros planos de la vida. En materia educativa, en la asistencia a instituciones educativas de los niños de 3 años y los mayores de 13, en los indicadores como rezago, asistencia insuficiente y abandono intermitente y en los resultados de las pruebas PISA, se observa la persistencia de la desigualdad educativa en función del nivel de ingreso de los hogares.

Los programas de proximidad tienen una impronta territorial y son en parte dependientes de los territorios para el cumplimiento de sus objetivos. El informe de MIDES y OPP (2016: 108) indica que el análisis territorial focalizado en Montevideo y el área metropolitana muestra que la relación entre vulnerabilidad social y carencias de entorno tiene un fuerte componente territorial y se concentra en las zonas de la periferia de la ciudad y su área metropolitana. Son fundamentalmente en esas zonas, donde los programas analizados se desarrollan.

Señala Danani (2009: 34-36) que la mejora de las condiciones de vida no es un atributo propio de la política social en sí misma. Tampoco constituye un atributo propio la situación contraria, esto es, que las políticas sociales empeoren las condiciones de vida. Las políticas sociales pueden mejorar la vida, pero no necesariamente lo hacen. Estas son un proceso sociopolítico, institucional, económico y cultural en el que una sociedad define los sujetos, objetos y medios legítimos de satisfacción de las necesidades. Sus diversas formas configuran perfiles diferentes. Esto hace que lo que debe vigilarse sea el signo de esas intervenciones, existiendo omisiones e intervenciones que producen desamparo. En este sentido es preciso advertir que la política pública uruguaya -pese al imaginario que tiene de sí misma- encuentra y sigue encontrando múltiples formas de alejarse de la universalidad sustantiva al no proteger a muchos de sus ciudadanos, y así contribuir a reproducir la desigualdad social.

¹ Se trata de una investigación realizada por Sandra Leopold, Carolina González, Laura Paulo y Ximena Baráibar, docentes e investigadoras del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República. A partir del análisis de la documentación de los programas y de la realización de 60 entrevistas a operadores, supervisores, facilitadores y referentes temáticos, el estudio estuvo centrado en las estrategias de proximidad en dichos programas, con el propósito de precisar sus definiciones, supuestos y modalidades de implementación.

² Instituto del Niño y del Adolescente del Uruguay. Es el organismo rector en materia de políticas de infancia y adolescencia.

Referencias

Amarante, Verónica; Burdín, Gabriel; Ferrando, Mery; Manconrda, Marco; Vernengo, Adriana; Vigorito, Andrea (2009) *Informe final de la evaluación de impacto del PANES*. Convenio MIDES – Universidad de la República. Disponible en: www.mides.gub.uy. Acceso: 10 octubre 2016.

Andrenacci, Luciano (2009) “Notas acerca de la política asistencial en América Latina”. *Revista Cátedra Paralela* 6: 7-30. Disponible en: www.catedraparalela.com.ar. Acceso: 13 agosto 2014.

Cecchini, Simone y Madariaga, Aldo (2011) *Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL – ASDI.

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

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2008) *Plan de Equidad*. Montevideo: IMPO.

Consejo Nacional de Políticas Sociales (2011) *La Reforma Social. Hacia una nueva matriz de protección social del Uruguay*. Montevideo: MIDES.

Danani, Claudia (2009) “La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización”. En Chiara, Magdalena; Di Virgilio, Mercedes (org.) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Buenos Aires: UNGS – Prometeo Libros: 25-51.

Filgueira, Fernando (2015) “Modelos de desarrollo, matriz del Estado social y herramientas de las políticas sociales latinoamericanas”. En Cecchini, Simone; Filgueira, Fernando; Martínez, Rodrigo; Rossel, Cecilia (Editores): *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago: CEPAL: 49-84.

Grassi, Estela (2008) “La política social, las necesidades sociales y el principio de la igualdad: reflexiones para un debate ‘post – neoliberal’”. En Ponce Larrain, Juan (Organizador). *Es posible pensar una nueva política social para América Latina*. Quito: FLACSO – Ministerio de Cultura del Ecuador: 29-68.

Grassi, Estela (2013) “El sujeto de la política social. Obstáculos persistentes y condiciones necesarias para el ejercicio de derechos”. *Revista SER Social*, v. 15, n. 33: 280 – 300.

Leopold, Sandra; González, Carolina; Baráibar, Ximena; Paulo, Laura (2015) “Las trayectorias de inclusión como estrategias de integración social. El caso de los programas Cercanías y Jóvenes en Red”. En *Cuadernos de Ciencias Sociales y Políticas Sociales* N° 2. Montevideo: MIDES - FCS: 7-52.

Jara, Patricia y Sorio, Rita (2013) *Análisis de modalidades de acompañamiento familiar en programas de apoyo a poblaciones vulnerables o en situación de pobreza*. BID - División de Protección Social y Salud. Disponible en: www.publications.iadb.org Acceso: 8 de mayo 2016.

Merklen, Denis (2013) “Las dinámicas contemporáneas de la individuación”. En Castel, Robert; Kessler, Gabriel; Merklen, Denis; Murard, Numa: *Individuación, Precariedad, Inseguridad ¿Desinstitucionalización del presente?*. Buenos Aires: Editorial Paidós: 45-86.

MIDES (s/f) *Programa Jóvenes en Red. Términos de Referencia Educador/a referente del equipo socio - educativo territorial para localidades del área metropolitana*. Disponible en: www.mides.gub.uy. Acceso: 2 diciembre 2016.

MIDES y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2013) *Reporte Social 2013*. Montevideo: MIDES, OPP.

MIDES y Oficina de Planeamiento y Presupuesto (2015) *Reporte Uruguay 2015*. Montevideo: MIDES, OPP.

MIDES (2016): Llamado a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSCs) y/o Cooperativas de Trabajo para presentar propuestas de trabajo a los efectos de implementar los Equipos Territoriales de Atención Familiar (ETAF) del programa Cercanías. Disponible en: www.mides.gub.uy Acceso: 23 noviembre 2016.

MIDES, MEC, MTSS, MDN, MDYT, ANEP/UTU, INAU (2012a) *Programa Jóvenes en Red. Propuesta de elaboración interinstitucional*. Mimeo.

MIDES, INAU, ANEP, ASSE, MVOTMA (2012b) *Cercanías. Estrategia Nacional de Fortalecimiento de las Capacidades Familiares*. Mimeo.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Uruguay Crece Contigo (2014 a): *Programa Uruguay Crece Contigo. Componente Acompañamiento Familiar y Trabajo de Cercanía. Protocolo de intervención*. Mimeo.

Oficina de Planeamiento y Presupuesto y Uruguay Crece Contigo (2014 b) *Términos de Referencia para la contratación de Operador de Cercanía. Programa Uruguay Crece Contigo*. Disponible en: www.uruguayconcurso.gub.uy. Acceso: 22 noviembre 2016.

Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano (2005) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso Argentino”. En Andrenacci, Luciano (Compilador). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires: UNGS - Prometeo Libros: 17-79.

Fuentes:

Entrevistas realizadas a operadores, coordinadores, supervisores y facilitadores de los programas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo en el marco del proyecto: Leopold et al (2016): “*Estudio de los dispositivos de proximidad en las estrategias de intervención de los programas Cercanías, Jóvenes en Red y Uruguay Crece Contigo del Ministerio de Desarrollo Social*”. DTS - MIDES.

Cómo citar este artículo:

Baráibar, Ximena (2017) “¿Qué ves cuando me ves?: Acerca de lo que los programas de proximidad muestran sobre las políticas sociales en el Uruguay”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N° 12: 333-367.

Los desafíos de una nueva ciudadanía pampeana. Consecuencias de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (2009-2015).

The challenges of a new pampean citizenship and the outcomes of implementing the Universal Allowance per Child (2009-2015).

Nahuel Currá

Licenciado en Ciencia Política (UBA);
Diplomado Superior
en “Gestión y Control de Políticas
Públicas” (FLACSO);
Maestrando en “Políticas Sociales
Urbanas” (UNTREF).
Nahuel.curra@gmail.com

Resumen

En los últimos años el gobierno argentino implementó políticas sociales que lograron disminuir sustancialmente los niveles de pobreza e indigencia; al mismo tiempo persisten fuertes debates sobre si estas políticas han modificado o no la estructura preexistente de protección social. Como un aporte a esas discusiones el presente artículo busca identificar si la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) ha contribuido a regenerar el esquema de protección social asociado al modelo de seguro social vigente durante el formato institucional conocido como “Estado Benefactor”, reconfigurando una nueva ciudadanía social que aquí denominamos *pampeana*, basándonos en el concepto de *ciudadanía plebeya* de Carlos Franco. En primer lugar se repasarán debates y discusiones sobre el concepto de ciudadanía, luego abordaremos brevemente cómo se manifestaron en Argentina los modelos de protección social y los procesos de ciudadanía. En tercer lugar nos abocaremos en las características de la AUH y tra-

Fecha de recepción:

14.10.16

Fecha de aceptación:

30.3.17

haremos de fundamentar la tesis que sostiene que la AUH generó las condiciones para la emergencia de una nueva ciudadanía que denominamos *pampeana*. Finalmente se presentan los resultados del trabajo y se esbozan posibles líneas de acción para generar políticas públicas que garanticen niveles de protección social más amplis.

Palabras clave: Neoliberalismo - Política Social - Asignación Universal por Hijo - Ciudadanía - Argentina.

Abstract

During recent years the Argentine government implemented a variety of social policies that have substantially reduced poverty and indigence. Yet there is an ongoing debate on whether they have in fact modified the structure of Argentina's social protection system. This article intends to contribute to this debate discussing to what extent the implementation of the Universal Allowance per Child (AUH) has involved changes in that system as well to the development of a new type of social citizenship that we brand as pampean citizenship, as a follow-up of Carlos Franco's plebeian citizenship. In a first section we review the main recent academic debates on the concept of citizenship; subsequently we make a quick approach to the articulation of the different types of social protection and different processes of citizenship development in the recent past in Argentina. The third section assesses the main features of AUH and its contribution the enactment of a pampean citizenship. The final section sums up the main conclusions of our discussion.

Key Words: neoliberalism - social policy - Universal Allowance per Child - citizenship - Argentina.

Introducción

Luego de casi 30 años de aplicación de políticas económicas y sociales neoliberales en América Latina que llevaron a un incremento de la pobreza y una intensificación de la desigualdad social, en los últimos años se ha producido un proceso muy importante de reducción de la pobreza. Existen al respecto diversas discusiones y debates sobre si este descenso es producto de políticas públicas rupturistas con el modelo neoliberal o por el contrario es un signo de continuidad más que de cambio con ese modelo. Sea como fuere, un dato concreto es que, rupturistas o no, los estados latinoamericanos han implementado a lo largo de este período políticas públicas y en particular políticas sociales en pos de reducir el elevado nivel de pobreza que había alcanzado la región a fines de la década de 1990.

En Argentina, el desmantelamiento del Estado de Bienestar durante las décadas de 1980 y 1990 trajo aparejado el diseño y ejecución de políticas neoliberales que pusieron fin a la sociedad de pleno empleo generando las condiciones propicias para el incremento de la pobreza así como también de la intensificación de la desigualdad social ya existentes. Ante la realidad social producida por un modelo económico que generó un periodo de desindustrialización muy importante, el Estado aplicó políticas sociales focalizadas con el objetivo de contener socialmente a los sectores marginados, adhiriendo a la teoría según la cual el rol del estado es atender a los damnificados por el sistema económico hasta que el mercado pueda incluirlos nuevamente.

Este proceso tuvo su correlato a nivel mundial a partir del fin del arreglo o pacto social entre el capital y el trabajo iniciado en la década de 1940, que dio lugar al denominado Estado de Bienestar. Dicho *pacto* permitía al capital obtener tasas de ganancias aceptables, así como la posibilidad de establecer una ciudadanía social que otorgaba beneficios sociales para amplios sectores de la población. Este esquema no eliminó las desigualdades sociales pero significó la instalación de lo que Carlos Franco (1996) denomina un sistema de “desigualdad socialmente aceptada”. En América Latina y en nuestro país el pacto social que sostenía la ciudadanía social y ese sistema aceptado de desigualdad se quebró en los años setenta impulsada por los sectores del capital y se conformó un nuevo pacto más favorable a ellos y por lo tanto un nuevo esquema de desigualdad social más perjudicial para los sectores populares.

Es importante señalar que tanto “Estado Benefactor” como “ciudadanía social” son conceptos eurocéntricos que no explican los procesos sociopolíticos latinoamericanos en plenitud. Sin embargo como este artículo se aboca a profundizar el análisis sobre los procesos de ciudadanía en nuestro país y el rol desempeñado en ellos por la Asignación Universal por Hijo (AUH), y a pesar de reconocer que calificar como “Estado Benefactor” o “Estado de Bienestar” al diseño político-institucional iniciado durante el peronismo y culminado en la década de 1970 implica una conceptualización

cuanto menos simplificadora por lo anteriormente descrito, resulta práctico utilizarla para describir el período en el cual nuestro país experimentó en líneas generales un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, pleno empleo y avances en conquistas de derechos laborales y sociales. Hecha esta aclaración podemos profundizar sobre el concepto que denominamos “ciudadanía pampeana”.

El artículo busca aportar a las discusiones sobre la continuidad o no del régimen neoliberal en América Latina, aunque se centra en el caso argentino para desde ahí sumar a esos debates, sin ánimo de imponer una visión local a la región dada la diversidad de situaciones nacionales.

De manera preliminar definimos como *ciudadanía pampeana* un piso de protección social y calidad de vida para todos por igual en tanto ciudadanos, aceptada por el sector del trabajo y el del capital. Esta noción de lo aceptado por ambos sectores es lo que le da la particularidad a ese piso de protección, pues lo aceptado en Argentina no fue lo mismo que se aceptó en Europa o en otras regiones incluso de nuestro continente. El calificativo *pampeano* remite a una identificación del concepto de ciudadanía en ese período con una región de nuestro país, pero al mismo tiempo con un hecho de la realidad que radica en que la mayor parte de quienes definieron ese acuerdo, ya sea el sector del trabajo (formal) y del sector del capital se encontraba geográficamente situado en la zona del país más dinámica que era la región pampeana. Allí se concentraba la mayor parte de las inversiones privadas, estatales y asimismo una alta proporción de fuerza de trabajo.

Sostenemos que hacia fines de los noventa el pacto de desigualdad socialmente aceptada sufrió un nuevo quiebre que a diferencia de la década de 1970 fue producido por los sectores populares (el sector trabajo) que no toleraron más el proceso de incremento de pobreza y desigualdad existente junto con algunos sectores del capital perjudicados por el periodo neoliberal, reclamando un reacomodamiento de variables socioeconómicas. El fin del arreglo social neoliberal en Argentina explicó el fuerte descenso de los índices de pobreza así como también la más leve caída de la desigualdad.¹

Sin embargo esta nueva situación pareciera no haber cambiado las condiciones estructurales del régimen neoliberal, ya que, a pesar de los avances señalados, persisten ciertas características del tipo de sociedad que emergió a partir de la crisis del Estado Benefactor. En este sentido, si bien se sostiene que se han profundizado las políticas sociales dirigidas hacia los sectores populares, que se han intensificados programas de transferencia condicionada de ingresos y aumentó sostenidamente el empleo, no se observa una ruptura total con la matriz neoliberal y todo indicaría que la crisis del arreglo social neoliberal aún persiste y por el momento no se logra edificar un nuevo arreglo. Sin embargo consideramos que hubo una política social que produjo un quiebre con la lógica neoliberal abriendo la puerta para la disputa por un nuevo arreglo social basado

en una posición más favorable para los sectores populares. La AUH, impulsada por el gobierno nacional desde 2009 es un elemento troncal de esa apertura.

La hipótesis central de este artículo plantea que la AUH no solo permitió disminuir la pobreza, la desigualdad en la distribución del ingreso entre el capital y el trabajo y la desigualdad en el par categorial trabajo,² sino fundamentalmente persiguió regenerar desde el Estado la *ciudadanía pampeana* desarrollada por el Estado Benefactor en Argentina. En otras palabras, trató de recrear las condiciones de protección social vinculada al trabajo registrado que primaron entre las décadas de 1940 y 1970, y que permitieron el surgimiento de esa ciudadanía. Ante el elevado nivel de informalidad persistente en el mercado de trabajo, el Estado no se quedó aguardando a que el capital o el modelo económico generara las condiciones para que el empleo registrado aumentara, sino que por el contrario adoptó una posición proactiva y expandió las asignaciones familiares a los trabajadores informales y desocupados dando el puntapié inicial a la promoción de un cambio estructural que sustentara una nueva ciudadanía pampeana. En este sentido se argumenta que la AUH puede ser vista como un principio de ruptura con las políticas sociales neoliberales y de reformulación del sistema de desigualdades aceptadas, más favorable a los sectores populares.

Aunque existen trabajos importantes que abordan las consecuencias de la AUH sobre las políticas sociales neoliberales,³ no hay muchos que aborden los cambios que esto generó en el concepto de ciudadanía.

1. Democracia y desigualdad

“Arreglo social”

Las sociedades modernas tienen la características de presentar una tensión constitutiva entre la existencia de un orden económico fundado en la apropiación desigual del excedente económico producido y la existencia de un orden político basado en un principio igualitario, para ser más preciso una tensión entre el principio igualitarista de la democracia representativa que presupone la igualdad política de todos los hombres y mujeres y el principio de la desigualdad vigente en el mercado capitalista. La forma de conciliar estos dos principios en conflicto constante, fue construir un tercer principio que Carlos Franco denomina el principio de la “desigualdad socialmente aceptada”, que “implica (1) limitar cualquier tamaño de la desigualdad generada por el orden productivo y el mercado que sea incompatible con la gestión política de conflictos; (2) extender, con los recursos proveídos por el capital y el mercado, todos los derechos de ciudadanía que no pongan en cuestión las garantías básicas a la propiedad del capital y el funcionamiento del mercado” (Franco, 1996).

De esta enunciación de Franco surgen importantes derivaciones: ante todo, la inclusión de la subjetividad como un aspecto central pues no solo contiene la objetividad de la propiedad de capital y la desigualdad material sino que a su vez introduce la subjetividad de lo que los actores del trabajo y del capital consideran la desigualdad tolerable o aceptable. Para ser más claro, la gestión de conflictos sociales que pueda generar la magnitud de una desigualdad material entre el trabajo y el capital puede variar diacrónica y sincrónicamente, pues por ejemplo la desigualdad aceptada en un país africano puede ser inaceptable en otro país al mismo tiempo, y a su vez la desigualdad aceptada hoy en día en Argentina tal vez no lo sea en 20 años. Lo mismo sucede con lo que el mercado considera como su tasa de ganancia razonable o legítima, eso también tiene un componente de subjetividad. Por lo tanto este campo se convierte en un espacio de disputa de poder entre el sector del trabajo y el capital, un espacio en constante tensión por la apropiación de lo que conceptualmente es considerado justo y lo que no lo es, pues eso implica luego consecuencias en el ámbito material. En definitiva lo que es justo está determinado por condiciones objetivas y subjetivas; al mismo tiempo que se condicionan mutuamente, siempre es una relación tensa y conflictiva. Sin embargo si bien este espacio de constante disputa es más dinámico que estático, es posible identificar a lo largo del tiempo un acuerdo entre lo que es considerado justo por parte del trabajo y del capital; a esto refiere Franco con el concepto de desigualdad socialmente aceptada, un acuerdo sobre lo que es socialmente justo y lo que no lo es, un acuerdo entre las partes que se da en diferentes momentos históricos y que nosotros llamamos “arreglo social”.

Ciclo vital de los “arreglos sociales”

Al estar condicionados por variables objetivas y subjetivas, los arreglos sociales pueden modificarse a lo largo del tiempo. En su estudio del caso peruano, Carlos Franco describe el proceso de quiebre de un “arreglo social” como aquel que permite, luego de un período de crisis, generar un nuevo reacomodamiento entre las variables objetivas y subjetivas que constituyen una nueva desigualdad socialmente aceptada. Esta crisis se explica “por la ruptura de los patrones de reproducción material y de desigualdad socialmente aceptada” (Franco, 1997). Sin embargo, la ruptura de la “desigualdad socialmente aceptada” no se explica por la extensión y la profundización de la desigualdad social (tal como esta se objetiva en la distribución del ingreso) sino más bien por la interpretación que de esta situación realiza la ideología de derechos y oportunidades que definen la identidad de los actores urbano-populares” (Franco, 1997). Cuando eso sucede se produce el quiebre y con el tiempo se forja un nuevo arreglo que siempre trae ganadores y perdedores: a veces serán los sectores relacionados al trabajo, otras al capital. De esta manera todo “arreglo social”, al tener un patrón de reproducción material y un criterio determinado de desigualdad socialmente aceptada, varía según factores materiales objetivos e interpretaciones subjetivas sobre esa materialidad, imprimiéndole una singularidad determinada a cada caso. Esto explica las dificultades de trasladar arbitrariamente conceptos de un país a otro.⁴ Esas dificultades al trasladar las concepciones

europeas sobre ciudadanía social no evitaron definir al arreglo social peruano, que en la interpretación de Franco dio sustento a una nueva ciudadanía – la “ciudadanía plebeya” – que no es ni más ni menos que “una ideología de derechos y oportunidades, un sistema valorativo que no solo direcciona las aspiraciones y los comportamientos sociales ante el estado y el régimen sino que define las expectativas ante su funcionamiento” (Franco, 1997). De esta manera la potencia y el gran aporte del concepto “ciudadanía plebeya” para este artículo, es básicamente comprender por un lado que el arreglo social, que las desigualdades que acepta una sociedad en un momento histórico también tienen que ver con una cuestión territorial, material y cultural que le dan una particularidad, e inmediatamente como consecuencia de ello que las políticas públicas que garantizaron ciertos mecanismos de protección social más generalizados también están condicionados por las características locales de cada lugar.

Arreglo social y ciudadanía

Hemos resaltado la importancia que tienen en la definición de un “arreglo social” los factores subjetivos y los objetivos, y su condicionamiento recíproco. En este sentido así como el contexto histórico y los modelos económicos son factores que condicionan a los posibles tipos de arreglo social, estos últimos también condicionan la existencia de diferentes tipos de ciudadanía. En otras palabras así como todo modelo económico y social estructura un tipo de arreglo social, este último conlleva un tipo de ciudadanía determinado. Ahora bien: del mismo modo que los arreglos sociales no son iguales diacrónica y sincrónicamente, tampoco lo son los tipos de ciudadanía que emanan de dichos arreglos. Es por ello que conceptos como la ciudadanía social marshalliana no suelen ser pertinentes para comprender los procesos sociopolíticos en Sudamérica, básicamente porque ni el Estado Benefactor ni la ciudadanía social se desarrollaron de manera similar a las de Europa, por la simple razón de que los estados, las sociedades, los mercados y las nociones de ciudadanía latinoamericanos mantienen sustanciales diferencias objetivas y subjetivas con las europeas en su condición y en su relación entre ellas. El corolario de estas especificidades latinoamericanas es la poca pertinencia del concepto marshalliano de ciudadanía social para analizar los procesos que tienen lugar en nuestro continente.

“Ciudadanía”

Como planteamos anteriormente, la ciudadanía es parte constitutiva de todo arreglo social y en consecuencia relevante para la comprensión de los efectos de un arreglo social en la sociedad en cuestión.

La definición de ciudadanía más conocida académicamente es la de T.H. Marshall: “un status que se otorga a los que son miembros de pleno de derecho de una comunidad...iguales en lo que se refiere a derechos y deberes que implica” (Marshall en Pérez Ledesma, 1998). Basándose en los aportes de Tocqueville sobre los tres escalones que hay que superar para alcanzar auténtica igualdad, Marshall formuló las conocidas tres fases que

hay que superar para establecer la plena ciudadanía, a saber la *ciudadanía legal* relativa a los derechos civiles (derecho de propiedad, libertad de expresión, libertad a la persona, etc.), la *ciudadanía política*, relacionada con los derechos políticos (derecho a sufragio, a ocupación de cargos públicos) y finalmente la *ciudadanía social* que incluye el derecho a un mínimo de bienestar y seguridad económica. De esta manera la ciudadanía social se convertía en la coronación de la ciudadanía plena al contener las dos anteriores. Sin embargo consideramos que esta definición es demasiado estandarizada, homogénea y con un sesgo evolucionista que no resulta acorde para poder analizar nuestra región y particularmente nuestro país.

Principalmente identificamos tres grandes cuestionamientos a estos postulados: por un lado el carácter eurocéntrico de esta definición que no es de utilidad para analizar otras regiones e incluso como veremos a continuación tampoco lo es para incluso otros países europeos; en segundo lugar la rigidez evolucionista y la caracterización de etapas que plantea la definición; finalmente la que calificamos como visión estática o naturalista de la ciudadanía, en cuanto no se la visualiza como un espacio de disputa política sobre su definición e implicancia.

Críticas al eurocentrismo y el evolucionismo

Se ha señalado incluso la no pertinencia de la aplicación de la concepción de Marshall para otros países europeos al considerar que sus postulados poseían un fuerte contenido de anglocentrismo. A continuación repasamos brevemente las principales críticas relacionadas al eurocentrismo y el evolucionismo de la definición marshalliana.

El Anglocentrismo de la Ciudadanía Social

Según Pérez Ledesma “es evidente, y de ahí los ataques al anglocentrismo, que el esquema no se puede aplicar a otros estados europeos, en los que no se encuentra una secuencia evolutiva similar a la británica” (Pérez Ledesma, 1998). Es decir este autor también plantea observaciones a la lógica de etapas que no es acorde a la historia europea. Pérez Ledesma argumenta que esta secuencia de los tipos de ciudadanía pudo haber sido una descripción vaga de la experiencia británica; “ahora bien, no parece que ni en el Reino Unido, ni en el resto de los Estados Europeos la secuencia se produjera de esa forma, por lo que la correlación entre derechos políticos y sociales establecida por Marshall no resulta convincente” (Pérez Ledesma, 1998). A modo de ejemplo, en el imperio alemán y en Austria la conquista de muchos derechos sociales fue previa a la conquista de ciudadanía política; incluso en la misma Alemania de Bismarck a fines del siglo XIX el avance de derechos relacionados a la protección social era evidente (accidentes, vejez, desempleo). En 1911 en Gran Bretaña la sanción de la “*insurance Act*” de Lloyd George impulsó el seguro por enfermedad y desempleo, prefigurando lo que Marshall llamo ciudadanía social, con anterioridad a la consecución plena de la ciudadanía política. Otro de los ejemplos de estas incompatibilidades con la secuencialidad

marshalliana la podemos encontrar en el período de 1890-1914, en el que mientras en Francia los derechos políticos estaban muchos más extendidos que en Gran Bretaña, sucedía lo contrario en los derechos sociales.

Según lo anterior se observa la discordancia en el orden evolutivo de dichos conceptos según cada país europeo, y no una lógica de pasos tan marcados como lo plantea Marshall; por el contrario se ve mucho más un entrecruzamiento en la conquista de derechos civiles, sociales y políticos, es decir, algunos derechos políticos y sociales se dieron al mismo tiempo, y otros no; en algunos casos derechos políticos conquistados fueron perdidos, o surgieron derechos sociales en momentos con derechos políticos clausurados. Lo esencial que se observa a partir del análisis de Pérez Ledesma es que el proceso de conquista de ciudadanía plena parece demostrar que lejos de ser un proceso prolijo y ordenado, se caracteriza el desorden y desprolijidad que reina en todos los procesos de lucha por la conquista de nuevos derechos.

La versión Norteamericana

La versión marshalliana de la ciudadanía social como momento culminante de la ciudadanía tampoco se ubica del todo bien en la experiencia norteamericana, donde todos los posibles beneficios sociales requerían de una contribución/contraprestación por parte del beneficiario. Esta manera de entender lo social traía como contrapartida que toda redistribución hacia sectores más desfavorecidos por parte del Estado fuera asociado a la caridad y no a un derecho, en tanto era algo que se le daba a un ciudadano que no podía aportar a ese sistema por falta de recursos (Fraser & Gordon, 1992).

Ciudadanía Plebeya, Corporativa

A Carlos Franco no le parece difícil “advertir que la noción de ciudadanía de Marshall responde a una pauta histórica, acaso más inglesa que europea” (Franco, 1997); por lo tanto plantea objeciones y reparos al concepto marshalliano con base en la experiencia peruana. La secuencia de las tres etapas no resulta pertinente en Perú, la secuencialidad parece invertirse con respecto a Inglaterra. Muchos derechos sociales conquistados fueron reconocidos antes que se reconociera el derecho al voto a los analfabetas y a los jóvenes de 18 a 21 años, por lo tanto aquí “se incumple...la afirmación de Marshall según la cual el método universal de obtener derechos sociales se constituye en el uso de los derechos políticos”.

Hay que destacar dos cuestiones relevantes de la crítica de Franco: por un lado, en Perú el Estado fue el propulsor de los derechos sociales más que los partidos políticos, y lo hizo bajo un gobierno autoritario en lo político y democratizador en lo social,⁵ por lo tanto la ciudadanía social fue previa a la política rompiendo la secuencialidad marshalliana. Por otro lado, el proceso de constitución de ciudadanía se realizó contra las pautas del orden imperante, es por ello que mientras Marshall plantea la “constitución

de ciudadanía como un proceso de ampliación de derechos otorgados por las clases altas...dicho proceso en Perú toma la forma de una conquista de derechos desde abajo” (Franco 1997). En este sentido la diferencia sustancial que observa es que la constitución de ciudadanía es inconmensurable entre ambos casos; los derechos sociales y las organizaciones sociales cumplen en Perú, de acuerdo a este autor, el rol que Marshall asigna a la ciudadanía civil y al individuo en la constitución de la ciudadanía social.

Las incompatibilidades señaladas del concepto de ciudadanía social para nuestro continente también son planteadas por García Linera en su libro *La potencia plebeya* (García Linera, 2015), donde aborda la constitución de la ciudadanía en el caso boliviano. En dicho país la revolución obrera y campesina de 1952 fue el puntapié inicial de reformas tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población; consagró conquistas sociales e implantó el voto universal. De esta manera en el caso boliviano tampoco el modelo de escalas secuenciales resulta oportuno: no existió una lógica evolutiva sino, por el contrario, la ciudadanía social y política, en el sentido marchalliano, fueron procesos que se dieron al mismo tiempo. Sin embargo García Linera hace un aporte más profundo que simplemente marcar este proceso de incompatibilidad secuencial, en cuanto se centra mucho más en lo que es la sustancia, lo constitutivo de la ciudadanía porque en definitiva “aunque la ciudadanía evoca a un conjunto de derechos políticos reglamentados y ejercidos por los individuos (ciudadanos)...su sustancia no es una ley, un decreto... ley y sanción solo regentan la sustancia social producida en lugares...como...la rebelión” (García Linera, 2015). De esta manera introduce algo novedoso a esta disputa sobre el concepto de ciudadanía que es complementar a la discusión sobre categorías más legalistas y secuenciales (derechos contenidos en cada tipo de ciudadanía y en qué orden se aplicaron) para sumar discusiones de cómo se llega a esa legalidad que en definitiva es la expresión material de esa ciudadanía y discutir la sustancia que es lo constitutivo de la ciudadanía y de esta manera poder abordar de manera acabada este concepto.

Visión Estática y Natural de la Ciudadanía Marshalliana

A la hora de evaluar la ciudadanía marshalliana nuestra mayor preocupación no gira solo en torno a las incompatibilidades de trasladar el concepto de Marshall a otros países, descritas anteriormente, es decir no nos preocupa solo demostrar que el carácter evolutivo de la secuencialidad marshalliano no es útil para entender nuestras realidades sino lo que más nos interesa es resaltar que la forma de construcción de ciudadanía marshalliana no nos parece correcta. Si bien Marshall define a la ciudadanía como un “proceso histórico-cultural a través del cual se genera un conjunto de valores, creencias e ideales que definen la igualdad humana básica” y de esta manera le impone una impronta política al entender esa construcción como un proceso social donde se definen de diferentes maneras la igualdad humana, termina naturalizando su definición cuando su análisis coloca mucho más peso en las categorías relacionadas con la secuencia temporal y los derechos que implica cada etapa. De esta manera entiende al concepto de ciudadanía

como parte de un proceso histórico cultural que genera valores determinados sobre la igualdad como algo que está concluido y obturado. Es decir considera a la ciudadanía como una enumeración de derechos, con tales características que se despliegan en un orden determinado. Sin embargo creemos que ese proceso histórico continúa permanentemente y nunca se salda; es por eso que el concepto de ciudadanía es un concepto político porque está en constante cambio y movimiento, su contenido está en disputa siempre y esto no se ve reflejado en la caracterización de Marshall.

Por otro lado acordamos con Franco que para Marshall la constitución de ciudadanía es un proceso otorgado desde los sectores altos y desde el Estado; es decir Marshall proyecta una imagen de derechos adquiridos por voluntad del Estado luego de un proceso histórico, cuando en realidad nosotros consideramos que el proceso de constitución de ciudadanía emana desde las luchas de los sectores populares y el Estado es quien cristaliza esas demandas, las hace ley, pero su sustentabilidad radica en las luchas populares. Esto da contenido político al concepto de ciudadanía; en tanto producto de luchas populares, será siempre algo en permanente cambio. Los procesos históricos son producto de vaivenes, de luchas que reflejan en diferentes momentos diferentes cristalizaciones de esa realidad. Este señalamiento es muy importante porque Marshall se termina centrando en lo estatal y lo legal, cuando en realidad, como plantea García Linera, “el Estado es la síntesis expresiva de los procesos de ciudadanización que bullen en el interior de la estructura social” (García Linera, 2015, p. 174).

En sintonía con lo anteriormente señalado, debe retenerse que el contenido de la ciudadanía está en lo social; lo legal, lo institucional, son frutos de lo social, y lo social, cuando se instituye, se convierte en “lo político”. De esta manera el Estado puede hacer muchas cosas, puede sancionar leyes, puede dar derechos, sin embargo “no puede inventar al ciudadano. Cuando lo hace...se extenderá al cuerpo político sin más receptividad que la indiferencia” (García Linera, 2015, p. 174). Por ello creemos que más allá de las dificultades de trasladar un concepto a realidades que no son aquellas a las que refiere su elaboración, creemos que más importante es no descuidar que detrás de cada derecho conseguido hay un conjunto de luchas, hay historia, hay política y cuando hay política jamás hay uniformidad porque lo político es sinónimo de cambio y transformación.

Luego de esta discusión podemos concluir que la ciudadanía social de Marshall es el corolario del arreglo social en que se asentó el Estado Benefactor a lo sumo en la Europa occidental (por no decir solo en Inglaterra) entre las décadas de 1940 y 1970. En otras palabras “según la formulación de Marshall, la ciudadanía social es una respuesta estratégica al conflicto entre la tendencia democrática a la igualdad de derechos y el valor que otorga el capitalismo a la desigualdad: el problema consiste en que es necesario dar con una vía hacia una desigualdad legitimada que resulte viable políticamente” (Procacci, 1999).

La ciudadanía social europea o británica se sostuvo bajo el paraguas del modelo de Estado de Bienestar y de políticas económicas llamadas keynesianas que fomentaron una sociedad centrada en el mundo del trabajo, con pleno empleo, elevados niveles de consumo y una intervención fuerte del estado garantizando servicios sociales como educación y salud de manera gratuita. Por otro lado tenemos claro que la ciudadanía social marshalliana, resulta de poca utilidad para entender los procesos sudamericanos. Finalmente y en base a las características de constitución de arreglos sociales y de los procesos de ciudadanía consideramos que la Argentina ha constituido su propia ciudadanía plebeya, que nosotros llamamos “ciudadanía pampeana”. A continuación profundizaremos sobre el surgimiento, auge, caída de la ciudadanía pampeana así como trataremos de identificar el renacimiento de la misma en los últimos años.

2. Arreglo social y ciudadanía en Argentina

La solución armada

En Argentina también hemos tenido nuestra ciudadanía plebeya, pues nuestra condición de país periférico y las relaciones de poder imperantes impiden que una aplicación directa de los postulados de ciudadanía social como postula Marshall lleve a buen puerto. A nuestro criterio, en nuestro país podemos identificar rápidamente dos grandes momentos históricos: el primero se inició y dio sus primeros pasos con el fin del modelo agroexportador y el inicio del proceso de sustitución de importaciones y se terminó de consolidar con el advenimiento del peronismo, que en líneas generales edificó un modelo de pleno empleo, y un sistema de protección social asociado al mundo del trabajo, centrado bajo el conocido “enfoque de trabajo” (Soldano y Andrenacci, 2006) e históricamente asociado al modelo de Estado Benefactor europeo. Este esquema generó un nivel de cobertura social cuasi universal garantizando una *ciudadanía pampeana* altamente integradora que al mismo tiempo mantenía tasas de ganancias del capital tolerada por estos sectores.

De esta manera este modelo sostenía un esquema de protección social generalizado con base en un proceso de alta mercantilización de la fuerza del trabajo y una elevada desmercantilización de las necesidades (Danani 2009). Es decir, los beneficios sociales eran asociados a la condición de trabajador, generando una sociedad fuertemente integrada al proceso productivo, vinculando el éxito de este modelo de cobertura social al mantenimiento de un esquema de pleno empleo. A partir de la década de 1970 este arreglo social empezó a cuestionarse tanto a nivel mundial como en su correlato nacional. La pérdida de legitimidad de dicho arreglo se motorizó desde los sectores del capital, es decir la desigualdad socialmente aceptada por los diferentes sectores sociales comenzó a perder su legitimidad desde el sector del capital que consideró en aquel momento que sus tasas de ganancias, su nivel de apropiación de la renta del capital, en definitiva el funcionamiento del mercado, dejaron de ser suficientes y aceptables.

La situación de crisis del arreglo social intensificó la tensión entre democracia y ca-

pitalismo y condujo a una “solución autoritaria”. Las fuerzas armadas hicieron valer la correlación de fuerzas en favor de los intereses del capital instalando con base en la coacción medidas de liberalización de la economía, que sentarían las bases para que luego pudiera desplegarse el neoliberalismo en su plenitud. Fue a partir de las consecuencias sociales que rápidamente trajo aparejado este tipo de políticas económicas, que se pudo edificar un nuevo arreglo social basado en otra realidad material que había sido modificada por la fuerza, sepultando la ciudadanía pampeana y dando lugar a un nuevo arreglo social, que denominamos “arreglo social neoliberal”. Es decir ante la ruptura de los patrones de reproducción material (Modelo semi-industrial) y de desigualdad socialmente aceptada la solución armada instauró un nuevo patrón de reproducción material (fin del modelo industrial) sobre el cual se edificó ya bajo el proceso democrático posterior un nuevo arreglo social sin lugar a dudas mucho más regresivo para el sector del trabajo, y que constituyó una nueva ciudadanía.

“Arreglo social neoliberal”

La aplicación del modelo neoliberal fue un proceso que si bien rápidamente modificó el patrón de reproducción material, continuó acentuando su desarrollo a lo largo de la década del ochenta y fundamentalmente en la del noventa. Este proceso de apertura de fronteras y extranjerización de la economía puso fin a la sociedad de pleno empleo asociada al mundo fabril. El cierre de fábricas que comenzó en la década del setenta se intensificó hasta la década del noventa inclusive. La reforma del Estado y el proceso privatizador de empresas, acelerados durante los gobiernos de Carlos Menem (1989-1999), contribuyeron a la generación de una sociedad profundamente desigual,⁶ con índices de desocupación e informalidad laboral que alcanzaron niveles históricos. Consecuencia de estos acontecimientos “desde la restauración democrática argentina en 1983 la pobreza comienza a ocupar un lugar central en la política pública social” (Cortes y Kessler 2013).

De esta manera al fenómeno de la informalidad laboral, que se acentuó en la década de 1980, se suma en la década siguiente la desocupación como eje de los problemas sociales. Es esta nueva realidad material producida por el neoliberalismo y fomentada por los sectores del capital la que permitió edificar un nuevo arreglo social bajo condiciones de desigualdad mucho peores para el sector del trabajo que en la década de 1970. En este punto se puede observar cómo el grado de desigualdad que es aceptada por una sociedad puede variar a lo largo del tiempo de acuerdo a dos aspectos: por un lado, uno de carácter objetivo, como es una nueva realidad económica; por el otro, algo subjetivo que tiene que ver con la interpretación que de esta situación (cómo esta objetivada en la realidad esa desigualdad) realiza la ideología de derechos y oportunidades que definen los actores en base a un sistema de valores y expectativas sobre lo que es aceptable.

Esta nueva realidad del país que estructuró el “arreglo neoliberal”, dio mayor complejidad a la estructura social. Pérez Sainz y Mora Salas (2009) han aportado una muy

buena conceptualización para comprender esa sociedad, en especial con la idea de la existencia de una división interna dentro del par categorial trabajo y capital, que dichos autores asocian al modelo previo al neoliberalismo. A nuestro criterio, en Argentina esa conceptualización es aplicable al periodo neoliberal: si en el periodo previo existían dos grandes sectores enfrentados (trabajo y capital), la aplicación del neoliberalismo sumó nuevos actores. El sector trabajo se fragmentó en tres fracciones. Además de la fractura preexistente entre trabajadores registrados (sector formal) y quienes se desenvolvían en el sector informal, apareció especialmente en la década de 1990, un tercer grupo, que Pérez Sainz y Mora Sala no identifican, producto de la desocupación: amplios sectores de la población que no solo no tenían trabajo registrado sino que tampoco encontraban empleo en el mercado informal.

Como parte del mismo proceso la apertura de las importaciones y el ingreso sin control de capitales externos modificó las características del capital nacional. Por un lado, un sector de la burguesía industrial y comercial vinculada a las exportaciones de productos manufactureros se vio perjudicado, llevando a muchos de ellos a la quiebra. Por otro lado, otro sector del capital pudo reconvertir sus empresas reorientándolas hacia el comercio exterior, vendiendo productos importados en lugar de seguir produciéndolos. Asimismo el capital sumó un nuevo actor: las empresas transnacionales, que se convirtieron en un factor de peso y de influencia en la política económica argentina. De esta manera el capital también experimentó cambios profundos derivados de un proceso muy fuerte de concentración tanto en el sector trasnacional como en un sector de la burguesía nacional que dividió al sector del capital en dos grandes sectores, grandes grupos económicos y cada vez menos pequeñas y medianas empresas. En este sentido no solo se incrementó la desigualdad de posiciones entre el capital y el trabajo sino también hacia el interior del capital.

Durante esta etapa la pobreza fue tomada como algo individualizado negando así su carácter social (Procacci, 1999), generando respuestas particulares, focalizadas y no generales, pensándose más en las consecuencias de la pobreza que en sus causas e imponiéndose una noción de justicia centrada en la igualdad de oportunidades, que a diferencia de la igualdad de posiciones aspira “menos a reducir las desigualdades de posiciones sociales que a luchar contra las discriminaciones que obstaculizan la realización del mérito, permitiéndole a cada cual acceder a posiciones desiguales como resultado de una competencia equitativa” (Dubet, 2012).

Como parte de las estrategias de abordaje de la política social, con una lógica de individualización de la pobreza, las políticas sociales se orientaron a los conocidos Programas de Transferencias Condicionadas (PTC) que consistían en la traslación de recursos monetarios a sectores de la población focalizados por su condición de vulnerabilidad y pobreza a cambio de una contraprestación laboral, educativa o sanitaria. Estas políticas públicas cumplían un rol de contención y asistencialismo social que se basaban en una

visión de la política social como algo transicional o como Vilas denomina “función bomberil” de las políticas sociales, actuando “en situaciones límite que puedan convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social...” (Vilas, 1997).

Las políticas neoliberales profundizaron la desigualdad no solo entre el capital y el trabajo sino dentro de cada par categorial. “Dentro del capital los grandes empresarios combinaban la explotación de su fuerza de trabajo...con el acaparamiento de rentas oligopólicas en el mercado en detrimento de los pequeños productores” (Pérez Sainz y Mora Salas, 2009), al mismo tiempo en el sector del trabajo “los asalariados formales...lograban erigir barreras para acaparar rentas con respecto a los sectores informales” (Pérez Sainz y Mora Salas, 2009); como las barreras que los sectores formales de la economía ponían al ingreso de los sectores informales al ámbito formal. Ejemplo de ello es el rol de los sindicatos quienes defendieron y defienden a sus trabajadores, y esta defensa sectorial, relega en un segundo plano la realidad de los sectores informales. En este sentido las barreras que imponían los sectores del trabajo y del capital hacia dentro de su categoría en pos de la apropiación del excedente no solo evitaban la disminución de brechas entre los distintos sectores sino que consolidaban aún más la nueva fotografía de fragmentación interna del par categorial de tres posiciones en el sector del trabajo (formal, informal y desocupados) y entre muy grandes y muy pequeños empresarios en el sector del capital, generando una enorme desigualdad de posiciones que, como plantea Dubet, termina perjudicando fuertemente cualquier tipo de igualdad de oportunidades porque mientras más grande sea la brecha más difícil es cualquier ascenso o movilidad social (Dubet, 2012).

“Ciudadanía irresponsable”

Al principio del artículo hemos explicado que todo modelo económico tiene de correlato un arreglo social determinado, así como todo arreglo social tiene como correlato un tipo de ciudadanía. De esta manera el surgimiento del modelo económico neoliberal en Argentina que puso fin al modelo de bienestar constituyó el “arreglo social neoliberal” y a su vez instituyó un nuevo tipo de ciudadanía que llamamos “ciudadanía irresponsable”. El concepto de ciudadanía irresponsable lo hemos adoptado del trabajo de García Linera *La Potencia Plebeya* (García Linera, 2015), quien designa con ese nombre a la ciudadanía durante el período neoliberal.

En el esquema del Estado Benefactor el pleno empleo, el alto grado de formalidad laboral y las elevadas tasas de sindicalización constituyeron una ciudadanía activa y participativa no solo en el ámbito electoral sino también en las relaciones laborales. Los derechos adquiridos durante la vigencia de este esquema, fruto de luchas de los trabajadores reconocidas por el estado, estaban asociados al mundo del trabajo (asignaciones familiares, vacaciones pagas, obra social, etc.); de esta manera la “ciudadanía pampeana” se constituía en base a la condición de trabajador y a su vez como un actor colectivo importante para constituir nuevos derechos.

En cambio en el arreglo social neoliberal, en un contexto social y económico totalmente distinto, la ciudadanía se estructuró en base al ciudadano votante, al ciudadano elector convirtiendo al ejercicio de la ciudadanía en ir a votar cada dos años, delegando en los dirigentes políticos el ejercicio de las decisiones. De esta manera esta práctica electoral sin su correlato de participación ciudadana en el ámbito sindical, social y barrial terminó convirtiendo al ejercicio electoral en un acto donde se “abdica voluntariamente de su decisión de gobernarse y de autorepresentarse como conglomerados colectivos...ya que el voto exige el aplanamiento individualizado del electorado” (García Linera 2015). De esta manera la filiación de la ciudadanía pampeana basada en el ciudadano trabajador es reemplazada por la ciudadanía neoliberal que es configurada a partir del ciudadano elector, individual y aislado.

Podría decirse que mientras en la ciudadanía pampeana el ciudadano es parte de la constitución de esa ciudadanía, en tanto trabajador discute sobre sus condiciones laborales, participa de una sociedad activa y politizada, que instituye nuevos derechos a partir de las luchas que se van desplegando, la ciudadanía neoliberal se centra en el individuo aislado y votante, que se explica por las condiciones económicas que surgieron a partir de la década del ochenta y se consolidaron en los noventa. Este ciudadano neoliberal que delega la voluntad política ya que no participa más que en el ejercicio del voto, “presupone, por tanto, un tipo específico de sujeto, el sujeto delegante que no es responsable de sus actos porque es impotente frente a sus circunstancias” (García Linera, 2015, p. 190), de ahí su denominación de *ciudadano irresponsable*. Asimismo este ciudadano irresponsable al someterse a un acto institucional y ya normado como el voto termina siendo un individuo aislado que no participa en la constitución de nuevos derechos, siempre delega, nunca ejerce y por lo tanto delega también lo propio de “lo político” la creación de algo distinto y algo nuevo, esta ciudadanía es irresponsable pero al mismo tiempo sin darse cuenta esclava de la norma. Es menester aclarar que no se persigue en este argumento desvalorizar la participación electoral, sino por el contrario resaltar la importancia y necesidad de complementarla con participaciones en otros ámbitos como el social, sindical, barrial, etc.

3. ¿El principio de un nuevo arreglo social? La Asignación Universal Por Hijo (AUH) como búsqueda de una nueva ciudadanía pampeana

Críticas al Arreglo Social neoliberal, camino hacia “arreglo social universal”

Durante las décadas de 1980 y 1990 el arreglo social neoliberal fue desarmando todo el esquema productivo e institucional que estaba edificado bajo el modelo de Estado de Bienestar; las políticas sociales del período anterior comenzaron a resultar inadecuadas para este nuevo enfoque. En un país con altos niveles de informalidad laboral y desempleo la protección social basada en el trabajo formal resultaba insuficiente ya que muchas personas quedaban sin cobertura. En este contexto y ante la proliferación de

los programas focalizados de transferencia condicionada de ingresos, surgieron discusiones sobre el *ingreso ciudadano*. De acuerdo a Barbeito y Lo Vuolo (2003) “La idea del «ingreso ciudadano» (IC), término con el cual se difundieron en el país los conceptos de «ingreso básico» o “renta básica», no forma parte de la tradición en materia de políticas públicas”. Según Repetto, la idea de la implementación del IC y de políticas públicas relacionadas con el enfoque de derechos se enfrentaban tanto a las políticas implementadas en el modelo de Estado de Bienestar que se apoyaba en los lineamientos del enfoque de trabajo basado en el régimen de seguridad social, así como también a las políticas sociales focalizadas del modelo instituido bajo el arreglo social neoliberal (Repetto 2010). En nuestro país los planteos del IC comenzaron a surgir a mediados de 1995 y el principal eje de preocupación en ese momento era instalarlo en la agenda académica y política, asimismo este “incipiente debate derivó a la consideración de la “viabilidad”, especialmente, en cuanto al sustento político y a los límites que surgen de la restricción fiscal en un país con alto endeudamiento, prolongada depresión económica y débil administración tributaria” (Barbeito y Lo Vuolo, 2003). Por estas razones, se presumía remotas las posibilidades de aplicación de un IC pleno en el corto plazo, y de esta manera se comenzó a considerar la aplicación de variantes de IC de alcance parcial pero que, a la vez, tengan impactos inmediatos sobre los grupos más vulnerables.

Teniendo en cuenta lo anteriormente mencionado acontecieron dos instancias en la discusión del IC, la primera consistió en instalar la idea de un Ingreso Ciudadano de la Niñez fundamentado en que los niños eran los más afectados por la situación de pobreza acompañado de propuestas de financiamiento de dicho programa; posteriormente se incorporó un nuevo grupo poblacional a la discusión sobre el IC y se planteó como propuesta y reclamo la creación de un Ingreso Universal para adultos mayores.

El Ingreso Universal para la Niñez recibió el apoyo político del ARI,⁷ que presentó un proyecto parlamentario en 1997. La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) también apoyó estas iniciativas y adhirió a los reclamos por un Ingreso Básico Ciudadano. De esta manera se sumó un nuevo tipo de demanda que reclamaba la sustitución de las políticas sociales neoliberales focalizadas un nuevo conjunto de políticas sociales de carácter universal que dieran cobertura básica a toda la población independientemente de su condición socio económica. La realidad es que no se pudo avanzar en la década del noventa en ninguna de estas medidas; la continuidad del arreglo social neoliberal y sus políticas sociales contribuyeron a la crisis que estaba en gestación y detonó a fines de 2001.

Crisis del arreglo social neoliberal

La crisis del 2001 implicó un momento bisagra para la Argentina, una vez más un arreglo social había entrado en crisis, tal vez sería más pertinente decir que el mismo entró en crisis años antes y en el 2001 terminó estallando por el aire. Sin embargo es importante resaltar que el colapso del arreglo social neoliberal y su sistema de desigualdades,

no obedeció a la acción de los sectores del capital, como ocurrió con el de la década de 1970. El estallido de principios del nuevo milenio fue llevado adelante por los sectores del trabajo que no toleraron más la situación de crisis económica, social y política de aquel momento trágico de nuestro país. En ese momento se dio una situación particular, todo el movimiento del trabajo pudo lograr la unidad en base al descontento por la situación económica, desde los sectores desocupados (que superaban el 20% de la población activa), los sectores informales e incluso los sectores formales sumamente afectados en aquel momento por los recortes salariales, leyes de flexibilización laboral e incluso por las consecuencias que muchos de ellos sufrieron por parte del *corralito*. En este sentido la crisis del 2001 no solo puso fin a un gobierno sino que también abrió las puertas a la disputa por un nuevo arreglo social y un nuevo modelo económico.

Luego de la caída del gobierno de Fernando De la Rúa, el nuevo presidente Eduardo Duhalde puso fin al régimen de convertibilidad e inició un proceso de apaciguamiento de las demandas populares. Una de las medidas que tomó para lograrlo fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), que consistió en una transferencia de recursos a sectores desocupados, contando con más de 2 millones de beneficiarios. Asimismo la devaluación de la moneda si bien provocó una fuerte pérdida de poder de compra de los sectores del trabajo al mismo tiempo generó las condiciones de posibilidad para la política económica que habría de encarar el siguiente gobierno.

Con la asunción de Néstor Carlos Kirchner a la Presidencia de la República el 25 de mayo de 2003 se fortaleció el proceso de reindustrialización, se fomentó la producción nacional, se elevaron los niveles de protección, y se aplicaron políticas sociales redistributivas. En conjunto estas acciones explican la revalidación en las urnas con los triunfos electorales de Cristina Fernández de Kirchner en 2007 y 2011. No obstante ello, se reconoce la persistencia de los rasgos fundamentales de un arreglo social más parecidos al del periodo neoliberal que a la *ciudadanía pampeana* construida en los años cuarenta, en especial en lo que refiere a los niveles de informalidad laboral y las consecuencias que esta genera en lo que hace al nivel de ingreso, y al sistema de protección social, etc. Sin embargo, la creación de la AUH puede interpretarse como el punto de partida para enfrentar este desafío.

Asignación Universal por Hijo (AUH), semilla de la Ciudadanía Pampeana del Siglo XXI

A pesar de los avances en materia social durante el período 2003-2015 que permitieron reducir sustancialmente la tasa de desempleo, los niveles de informalidad laboral no han disminuido, manteniéndose en alrededor de un 35% en la actualidad. Esto confirma que si bien se han transferido cuantiosos recursos económicos hacia los sectores del trabajo no se ha podido modificar la estructura de la sociedad en lo que respecta a la situación de la informalidad laboral. Sin embargo, consideramos que la reducción del desempleo y en especial la instauración de la AUH ha sido fundamental para recrear las condiciones

de posibilidad de una ciudadanía pampeana del siglo XXI porque ha dado cobertura social por igual a todo el sector del trabajo ya que ha extendido las asignaciones familiares de los trabajadores formales para los sectores informales y desocupados. Esto se encuentra plasmado en la legislación, pues la AUH, que cuando fue sancionada por decreto fue integrada a la ley de asignaciones familiares, posteriormente fue sancionada por ley.

A nuestro criterio la AUH no es una política social más; la *ciudadanía pampeana* se forjó como un sistema de protección social atado al modelo de seguro social, que brindaba cobertura en virtud de la condición de trabajador. Este modelo, que garantizó una cobertura amplísima y altos niveles de igualdad entre los trabajadores fue muy exitoso cuando en nuestro país persistía una estructura productiva de pleno empleo. Sin embargo ante el aumento de la informalidad resultó por lo menos disfuncional ampliando incluso las desigualdades entre los trabajadores, ya que los trabajadores formales recibían todos los beneficios y protección social del Estado, mientras que los sectores informales que más necesitaban de dicho acompañamiento quedaban relegados en la búsqueda de programas o planes sociales, asociando a estos grupos a la “lógica de caridad” (Fraser & Gordon, 1992). En este sentido la AUH vino a reparar la situación de sectores muy abandonados y a disminuir fuertemente la brecha de desigualdad dentro del par categorial trabajo, ya que dotó a los sectores informales de un ingreso que percibían los sectores formales por su condición de trabajador. Asimismo lo que es aún más importante es que ha reconocido desde el Estado a los sectores informales como trabajadores con los mismos derechos que los trabajadores formales (al menos con respecto a la niñez) y de esta manera ha abierto la puerta de la nueva lucha por recrear una nueva ciudadanía pampeana, ya no solamente desde el Estado sino sobre la reconstrucción de esa ciudadanía también desde el mercado, y este es a nuestro criterio el desafío de este tiempo. Esto quiere decir ni más ni menos generar las condiciones materiales en el mercado propicias para generar una fuerte disminución del trabajo informal para que realmente no solo estos sectores perciban el ingreso por la niñez como ya lo están haciendo sino que tengan garantizado obra social, aportes jubilatorios, paritarias, convenios colectivos, protección sindical y demás derechos y conquistas que generarían una muy fuerte disminución de la desigualdad social tanto dentro como fuera dentro del par categorial trabajo.

AUH en camino a una “Ciudadanía Universal” o a una “Nueva Ciudadanía Pampeana”

El trabajo de Barbeito y Lo Vuolo sobre el “Ingreso Ciudadano” (Barbeito y Lo Vuolo, 2003) describe el devenir histórico en nuestro país de las propuestas y de las políticas asociadas al enfoque de derechos de las políticas sociales, y pone otro foco de tensión y debate sobre el rol que juega la AUH. No solamente está la tensión seguridad social - asistencia (Hintze, 2015), es decir la tensión sobre si la AUH inicia una ruptura con el arreglo social neoliberal configurando una política social que se perfila de acuerdo al modelo de enfoque de trabajo y abriendo el camino a la institución de una nueva ciudadanía pampeana, sino que ahora se suma a aquellos que observan a la AUH como una medida que puede

romper con el arreglo social neoliberal pero en dirección hacia un enfoque de derechos buscando perfilar una nueva ciudadanía, que podríamos llamar universal. La pretensión de validez de esta última postura se basa en las dos instancias que atravesó la discusión del IC en nuestro país que se habían planteado a mediados de los años noventa por los sectores propulsores de la implementación del IC través de la creación de un ingreso a la niñez y a la vejez. Sin embargo nosotros creemos que la AUH no persigue el camino de la creación de un ingreso universal por la simple condición de ciudadano como son los planteos de los adherentes del enfoque de derechos; la realidad es que la AUH fue creada como una forma de extensión de los salarios familiares hacia los trabajadores informales tratando de recrear la protección social que primó durante el enfoque de trabajo en un contexto diferente. Es así como a medida que la AUH fue avanzando, lo hizo sumando derechos contenidos en las asignaciones familiares formales: ingreso por embarazo, kit escolar, etc.

Por otro lado las moratorias jubilatorias iniciadas durante la presidencia de Néstor Kirchner y continuadas durante la de Cristina Fernández de Kirchner, también podrían ser consideradas como la propuesta del ingreso por vejez; sin embargo pensamos que este caso también sigue la lógica anteriormente planteada. El ingreso por vejez (Moratoria) y por niñez (AUH) son otorgados en función de dos variables, en el caso de los ancianos en base a la suposición de que todos estos años han trabajado y no han hecho aportes por ser parte del mercado informal o porque las condiciones del mercado o incluso cuestiones de género (rol de la mujer como ama de casa) los han excluido de la posibilidad de conseguir un trabajo remunerado; en el caso de la AUH en función de la suposición de que ese padre/madre está trabajando en el mercado informal o si no lo está haciendo es por responsabilidad del Estado, porque este es quien tiene la obligación de generar las condiciones para que el país tenga pleno empleo en la convicción de que este es el mecanismo real de inclusión social. Puede parecer que las políticas sociales que se ejecutan se acercan a un enfoque de derechos; esta confusión parte de no comprender que el objetivo que se planteó estos años por el gobierno anterior fue el acceso al trabajo y que de ahí se desprendan los beneficios sociales. Insistimos que en estos últimos 12 años se buscó regenerar el enfoque de trabajo, mercantilizando la fuerza de trabajo y desmercantilizando las necesidades; creer que el camino seguido estos últimos años conduce a un enfoque de derechos que desmercantiliza la fuerza de trabajo y las necesidades al mismo tiempo (Danani, 2009) es a nuestro criterio un error.

Desafíos y obstáculos en la consolidación de la Ciudadanía Pampeana

El desafío que hay por delante es desarrollar las condiciones en el mercado para alcanzar el pleno empleo formal. Sin embargo nuestra preocupación es que pareciera que actualmente ya estaría consolidado un nuevo arreglo social, que hemos encontrado un nuevo punto de equilibrio de las desigualdades socialmente aceptadas que no incentivan a mayores modificaciones estructurales. Esto se ve reflejado en la enorme legitimidad que tiene la AUH en los sectores políticos y sociales y lo poco que se habla de cómo avanzar más allá ella. Es importante reiterar, con base en el trabajo de Carlos Franco, que

para constituir un “arreglo social” no es tan importante el nivel de desigualdades en su expresión material sino la interpretación que los diferentes sectores de la sociedad hagan al respecto. Debemos estar atentos a los desafíos que esto implica a la hora de pensar la reconstrucción de la ciudadanía pampeana, porque persisten fuertes resistencias de parte de la sociedad a esta interpretación. De hecho muchos sectores del trabajo formal tienen fuertes reticencias respecto de los sectores que perciben la AUH, calificando a esta medida estatal como un “plan para vagos” o resaltando que induce a que las mujeres tengan más hijos para poder cobrar más ingresos, ignorando totalmente que el estado argentino paga a todos los trabajadores formales un ingreso extra por cada hijo o hija que se denomina salario familiar. Por otro lado la cobertura para los niños de los trabajadores también alcanza a aquellos afectados por el impuesto a las ganancias quien si bien no cobran el salario familiar puede deducir a sus hijos del pago de dicho impuesto.

Sin lugar a dudas el sector del capital no va a aceptar pacíficamente que se avance en este sentido. Hay en la Argentina e incluso en la región signos de que el sector del capital ha empezado a endurecer sus posturas frente a los avances del Estado sobre políticas redistributivas; en ese sentido se trata de algo que se registra a lo largo de la historia entre los sectores del capital y el trabajo. Nosotros creemos que defender los objetivos de la AUH no es más ni menos que propiciar su propia desaparición, pues el sentido final de esta medida sustancial junto con la otra importante medida –la moratoria de jubilaciones– busca volver a generar un esquema de pleno empleo “formal”; cuando eso suceda la AUH se va a convertir en Asignación Familiar. Por lo tanto creemos que la propia creación de la medida nos debe interpelar a su superación y muchas veces pareciera (tal vez hasta involuntariamente y con buenas intenciones) que la AUH es un derecho *per se* cuando en realidad debe ser el empleo formal el derecho *per se* para todos los argentinos.

Conclusiones

A lo largo del artículo hemos tratado de contribuir a las discusiones sobre los avances y las limitaciones de las transformaciones realizadas en estos últimos años en materia de igualdad y desigualdad social pero fundamentalmente de los desafíos a las transformaciones de la Argentina en el futuro. Para ello hemos identificado tres grandes momentos históricos en nuestro país donde se constituyeron los dos grandes “arreglos sociales” que sentaron las bases de la desigualdad socialmente aceptada por parte del conjunto de la sociedad. Identificamos el primero luego del proceso de sustitución de importaciones y el advenimiento del peronismo que consolidó las bases de nuestra “ciudadanía pampeana”, que consistió en un arreglo social muy beneficioso para el sector del trabajo formal. El otro momento fue luego del proceso que denominamos “solución armada” impulsada por los sectores del capital ante su descontento por el peso de la ciudadanía pampeana, que impulsó el neoliberalismo económico sentando las bases para la consolidación de un nuevo esquema de desigualdad beneficiosa para el capital. Finalmente identificamos un tercer

momento que transcurrió a partir de la crisis del 2001 donde identificamos una nueva crisis del arreglo social que llevó a un reacomodamiento de la situación social destacando mejoras sustanciales en favor de los sectores populares pero aún con cambios estructurales bastante limitados. Aunque consideramos que se ha buscado (por ahora fallidamente) lograr reconstruir la vieja ciudadanía pampeana, creemos que en ese camino, y esa es la hipótesis del artículo, la AUH fue la política social más importante porque es la que generó un cambio de las lógicas que se venían aplicando. La AUH dejó de lado el modelo de políticas sociales focalizadas centradas en solucionar la pobreza de sectores puntuales generando un vínculo de caridad más que de derecho, para pasar a un modelo integral y más complejo que buscó darle continuidad al esquema de asignaciones familiares centrado en el enfoque de trabajo de las políticas sociales; esto es, el esquema de protección social asociado a la condición de trabajador. A su vez consideramos que esta política social ha dado el puntapié inicial en enfrentar el desafío ulterior de construcción de una nueva ciudadanía pampeana en el nuevo milenio, que necesitará forzar al sector capital al doble desafío de aumentar la generación y la distribución de excedente; se necesitan ambas cosas para lograr el objetivo final de aquella batalla que inició la lógica que estructuró la AUH.

Hace casi un año, el 10 de diciembre pasado, asumió un nuevo gobierno, considerado el primero de derecha que asume democráticamente. El nuevo presidente Mauricio Macri, de perfil neoliberal, viene impulsando políticas públicas contrarias a propiciar la protección de la industria nacional y garantizar pleno empleo y niveles de formalización laboral crecientes complicando fuertemente la posibilidad de avanzar hacia una nueva ciudadanía pampeana. En este sentido si bien durante todo el artículo hemos mencionado lo que el Estado ha realizado y discutimos sobre la orientación de esas decisiones, sin embargo un actor importante también es la propia ciudadanía. En este escenario de un gobierno de derecha en el poder que si bien ha prometido sostener la AUH, no ha profundizado políticas orientadas en lo que es el objetivo esencial de esta política pública, que es tratar de generar las condiciones de pleno empleo formal, sino todo lo contrario. En este sentido creemos que será responsabilidad de la ciudadanía definir cuánta desigualdad es socialmente aceptable, si aceptamos lo dado, nos conformamos con la situación actual e incluso aceptamos empeorar y así ser parte de una nueva “ciudadanía irresponsable”, o en cambio si no toleramos estar peor, si castigamos cualquier retroceso con organización popular, participación en protestas, sindicalización y obviamente también en el acto electoral. Si tomamos la segunda opción seguramente, incluso bajo un gobierno neoliberal, estaremos construyendo de una u otra manera la ciudadanía pampeana.

Lamentablemente por la extensión de este artículo no vamos a poder abordar las posibles estrategias, caminos, rutas a seguir de acá en adelante en este nuevo escenario donde la ciudadanía será la protagonista, pampeana o irresponsable. Escribir sobre ello será tarea de futuros trabajos que deberán aportar a este enorme desafío que es la construcción de una nueva ciudadanía pampeana en Argentina que garantice una sociedad más justa, igualitaria y por qué no decirlo, responsable.

1 Según el informe “Panorama Social de América Latina 2011” de la Cepal la Argentina disminuyó el nivel de pobreza en 36 puntos porcentuales durante el período 2002-2010, cayendo de 45,4% en 2002 a 8,6% en 2010. Ver en <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/1241>

2 El par categorial trabajo se refiere a las desigualdades propias dentro del sector del trabajo, a saber sectores formales, informales y desocupados.

3 Por ejemplo Mazzola (2012); Hintze (2015).

4 Es por ello que Franco plantea que las sociedades andinas tienen en ese patrón de articulación, rasgos particulares distintivos de los modelos europeos (Franco, 1997).

5 Se refiere al gobierno militar del general Juan Velasco Alvarado en Perú entre 1968 y 1975.

6 La ley 23.696, conocida como Ley de Reforma del Estado, fue sancionada el 17 de agosto de 1989 en Argentina durante la presidencia de Carlos Menem, autorizaba al presidente a proceder a la privatización de un gran número de empresas estatales y a la fusión y disolución de diversos entes públicos.

7 El frente electoral “Argentinos por una República de Iguales” (ARI) fue creado por un grupo de políticos -entre ellos Elisa Carrió- disidentes de la Alianza para el Trabajo, la Justicia y la Educación, coalición oficialista del gobierno presidido por Fernando de la Rúa.

Referencias

Barbeito, Alberto y Lo Vuolo, Rubén (2003) “El ingreso ciudadano en la agenda de políticas públicas de la Argentina” [en línea]. Disponible en Web: <http://www.ingresociudadano.com.ar/index.php/home/menubrevehistoria> [Consulta 18 de febrero de 2016]

Cortés, Rosalía y Gabriel Kessler (2013) “Miradas sobre la cuestión social en la Argentina democrática (1983-2013)”. *Cuestiones de Sociología* 9 www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.5869/pdf

Danani, Claudia (2009) “La Gestión de la política social: Un intento de aportar a su problematización”. En *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas* Buenos Aires: Prometeo Libros, pp. 25-51.

Dubet, François (2012) “Los límites de la igualdad de oportunidades”. *Nueva Sociedad* 239:42-50.

Franco, Carlos (1996) “Desigualdad social, cultura de la desigualdad y representación democrática. Cuatro notas para el debate”. *Socialismo y Participación* 75:58-91.

Franco, Carlos (1997) “Ciudadanía plebeya y organizaciones sociales en el Perú (Otro camino para “otra” democracia)”, en G. de SIERRA, dir, *Democracia emergente en América del Sur*. México: UNAM: 95-120.

Fraser, Nancy & Linda Gordon (1992) “Contract vs. Charity: Why is there no Social Citizenship in the United States”? *Socialist Review* 22:45-68.

García Linera, Álvaro (2015) “*La potencia plebeya: acción colectiva e identidades indígenas, obreras y populares en Bolivia*”. Buenos Aires: CLACSO.

Hintze, Susana (2015) “*La Asignación Universal por Hijo en el marco de la política y la seguridad social en Argentina*”. *Debate Público. Reflexión de Trabajo Social Año 5 N° 9* pp. 57-67.

Mazzola, Roxana (2012) *Nuevo paradigma: la asignación universal por hijo en la Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.

Pérez Ledesma, Manuel (1998) “Ciudadanía Política y ciudadanía social: Los cambios de fin de siglo”. *Studia histórica. Historia contemporánea* N° 16 pp. 35-65.

Pérez Sáinz y Minor Mora Salas (2009) “Excedente económico y persistencia de las desigualdades en América Latina”. *Revista Mexicana de Sociología* Vol. 71 N°3, págs. 411-451.

Procacci, Giovanna (1999), “Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados de bienestar”, en S. García y S. Lukes (comps.), *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación*, Madrid, Siglo XXI, pp. 15-44.

Repetto, Fabián (2010) “Hacia un sistema integral de protección social en Argentina: Algunos retos políticos y administrativos”. Ponencia en el V Coloquio Local, III Regional y el II Foro de Economía Social “*Economía Social /Desarrollo Local: una tensión a develar en la construcción del buen vivir*”. Santa Fe. Universidad Nacional del Litoral, pp. 66-88.

Soldano, Daniela y Luciano Andrenacci (2006) “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino”, en *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires, UNGS-Editorial Prometeo.

Vilas, Carlos M. (1997) “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (Notas para una perspectiva macro)”. *Desarrollo Económico* 144:931-952.

Cómo citar este artículo

Currá, Nahuel (2017) :“Los desafíos de una nueva ciudadanía pampeana. Consecuencias de la implementación de la Asignación Universal por Hijo (2009-2015)”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N° 12: 369-393.

El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional

MERCOSUR sixth partner: A study of China's imports policy and its impact on intra regional trade

Damián Paikin

Doctor en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Investigador Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES), Instituto de Investigaciones Económicas, Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (FCE-UBA). Profesor de la Maestría en Políticas Públicas y Gobierno (UNLA).
dpaikin@yahoo.com

Federico Dulcich

Licenciado en Economía de la FCE-UBA. Investigador CENES, Instituto de Investigaciones Económicas, FCE-UBA; becario de posgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), y docente de la FCE-UBA y de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLaM).
federicomd2001@yahoo.com.ar

Fecha de recepción:

23.2.17

Fecha de aprobación:

20.4.17

Resumen

El presente artículo busca analizar el intercambio comercial argentino-brasileño de los últimos años y la penetración china en la región con el fin de observar las perspectivas futuras del MERCOSUR y las necesarias opciones de políticas públicas en materia de inserción internacional; se detiene en el análisis sectorial del comercio bilateral y los grados de desplazamiento de la producción regional por proveedores asiáticos encontrando una caída en los últimos años en la participación de las exportaciones argentinas a Brasil y viceversa, al tiempo que se observa un aumento de la participación china en todos los sectores, a excepción del automotriz. Ante esto surgen las preguntas: ¿Es la mayor liberalización y la flexibilización del MERCOSUR, la salida para la economía argentina? ¿Será posible por este camino recuperar mercados en retroceso como el brasileño? O, por el contrario, ¿la mayor regulación regional, como en el caso automotriz, es la base para el sostenimiento de un proceso de desarrollo sostenible?

Palabras clave: Mercosur - China - sustitución de importaciones - desarrollo - comercio extra regional.

Abstract

This article analyzes recent years of Argentine-Brazilian commercial exchange and the Chinese penetration in the region in order to observe future prospects of MERCOSUR and what are the public policies options in terms of international insertion. Particularly, the work goes into detail about the sectorial analysis of bilateral trade and the degrees of displacement of regional production by Asian suppliers. We found, in the last years, a decline of Argentina's exports to Brazil and vice versa and an increase of Chinese participation in all sectors, except for the automotive industry. From these facts, some questions arise: More liberalization and flexibility of MERCOSUR is the solution for the Argentina's economy? In doing so will it be possible to recover declining markets, such as the Brazilian one? Or, on the contrary, a greater regional regulation, as in the automotive sector, is the basis for a sustainable development?

Key-words: Mercosur - China - import substitution - development - extra- regional trade

Introducción

El año 2016, primero del nuevo gobierno del presidente Mauricio Macri, transcurrió a la espera de un repunte de la economía que finalmente no sucedió. Entre las razones de esta mala predicción se planteó con justa razón lo sucedido en Brasil, donde su economía no logró frenar su caída más allá de los augurios de numerosos analistas que entendían que la salida de la presidente Dilma Rousseff generaría un cambio en el ciclo recesivo.

De hecho, en numerosas ocasiones, el presidente Macri se refirió a esta situación confiando en una pronta recuperación que apoye a la economía nacional. Así se expresó en junio, por ejemplo, en una reunión previa a la cumbre de la Alianza del Pacífico en Chile, donde manifestó “Esperemos que en los próximos meses Brasil salga de la crisis para que nos beneficie a nosotros también”.¹

Este enfoque, que coloca a Brasil como un eje central de la potencial recuperación de la economía argentina cuenta con numerosas bases sobre las que asentarse. Principal socio estratégico en la región, y probablemente a nivel global, Brasil es además desde la constitución del MERCOSUR el principal destino de las exportaciones argentinas; tomando para sí, en el mejor momento de esta relación, cerca del 30 % de las mismas.

Pero no sólo en términos cuantificables la importancia de Brasil es central, sino que además en términos de calidad del comercio, nuestros envíos al país vecino cuentan principalmente con manufacturas de origen industrial, donde destaca sin lugar a dudas el intercambio automotriz tanto a nivel intraindustrial como de productos terminados; en un comercio regulado regido por los acuerdos propios del sector dentro del MERCOSUR.

Por todo ello, la esperanza en la recuperación del gigante sudamericano como apuntador del crecimiento argentino es acertada. Sin embargo, vale la pena relativizar el optimismo en al menos dos dimensiones.

La primera, ¿será el año 2017 el de repunte de la economía brasileña? Y la segunda, y central para este artículo, en caso de que así sea, en qué medida la Argentina recuperará sus espacios de mercado y en que espacios será reemplazado por otros proveedores, particularmente por China.

En este sentido, el presente artículo busca analizar el impacto de la inserción de China tanto en la economía argentina como en la brasileña y los sectores donde los productos provenientes del gigante asiático ya han comenzado hoy a generar procesos de desplazamiento con el fin de poder cuantificar los efectos de una recuperación económica brasileña para la Argentina.

1. Los últimos cinco años del comercio argentino - brasileño. Déficit comercial y caída de volúmenes.

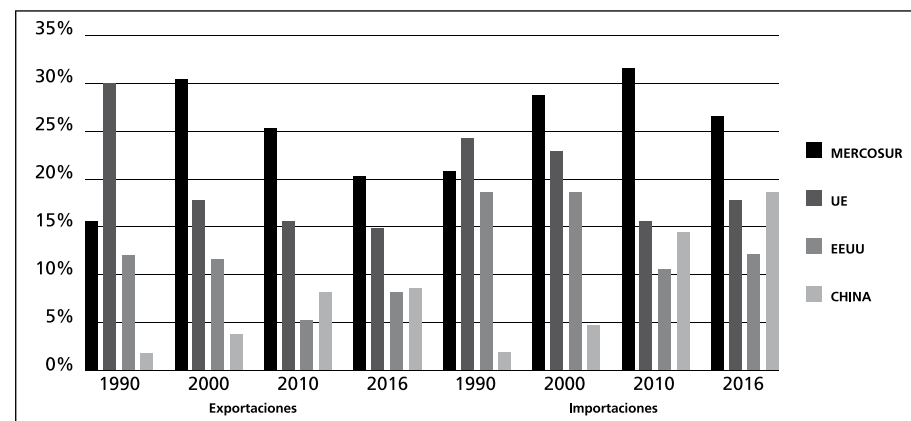
Desde el año 1991, con la firma del Tratado de Asunción, y particularmente a partir del año 1995 con la puesta en marcha final de la zona de libre comercio, Brasil fue ganando progresivamente su lugar como principal socio comercial argentino. Así, el MERCOSUR (donde Brasil es el 75% de las exportaciones y el 90% de las importaciones argentinas) fue creciendo en importancia, superando a la Unión Europea como principal destino comercial llegando para el año 2000 a explicar el 30,9 % de las exportaciones.

Sin embargo, a partir de ese momento, su importancia comenzó a decrecer, sin por ello perder su lugar de privilegio. La mayor diversificación de los destinos implicó que para el 2016, el MERCOSUR sólo recibiera el 20,3% de las exportaciones argentinas. Esta baja no redundó por otro lado en un crecimiento de los destinos tradicionales (Europa

y EEUU), sino que fue reemplazado en gran medida por China, país que entre el año 2000 y el 2015 duplicó su participación porcentual como destino, y otros mercados emergentes como el este asiático y Rusia.

En términos de importaciones, por su lado, el MERCOSUR también se ubica como el principal oferente de productos extranjeros a la Argentina, reduciendo aquí su participación entre el año 2010 y el 2016 del 31,6 al 26,4%, mientras la participación China crece desde el 14,4 al 18,8% en los mismos años.

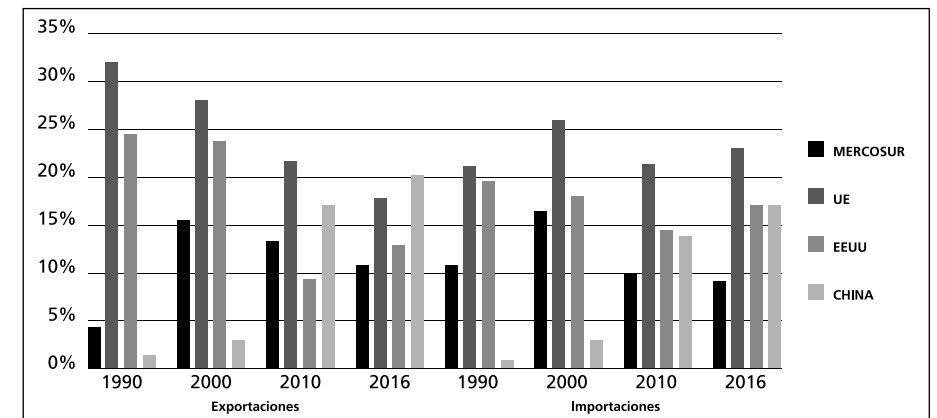
Gráfico 1. Principales socios comerciales argentinos 1990-2016 (en porcentajes)



Fuente: Centro de Estudios Internacionales e INDEC.

Es decir, que el MERCOSUR sigue ocupando un lugar de preeminencia en el contexto del comercio exterior argentino; aunque con una tendencia declinante, perdiendo espacio relativo frente al avance de China, particularmente en el terreno de las importaciones, donde el gigante asiático viene reemplazando, entre otros, al socio sudamericano. Para el caso de Brasil, por su parte, el MERCOSUR (y Argentina particularmente que explica el 75% de ese comercio) nunca logró posicionarse como el primer socio comercial, alternando entre el tercer y cuarto lugar, teniendo su mejor desempeño a fines de los '90 y principios de los 2000 donde explicaba alrededor del 15% del comercio exterior brasilero, hasta el cerca del 10% actual.

Gráfico 2. Principales socios comerciales brasileños 1990-2016 (en porcentajes)



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (Brasil).

En particular, la incidencia de China sobre Brasil es aún mayor que sobre Argentina, siendo ya el principal socio comercial en materia de exportaciones y el segundo en términos de importaciones, dejando sin embargo una particularidad donde el MERCOSUR cobra valor. Así como para la Argentina, China implica para Brasil una fuerte primarización de sus exportaciones donde a la soja se le suma con mucha fuerza el mineral de hierro que explica el 35% de ese comercio.²

En este contexto global, los últimos años del comercio intramercosur, pese a mantener su complementariedad intra-industrial y su sesgo manufacturero, pueden definirse como inmerso en un flujo decreciente; particularmente afectado por la crisis brasileña.

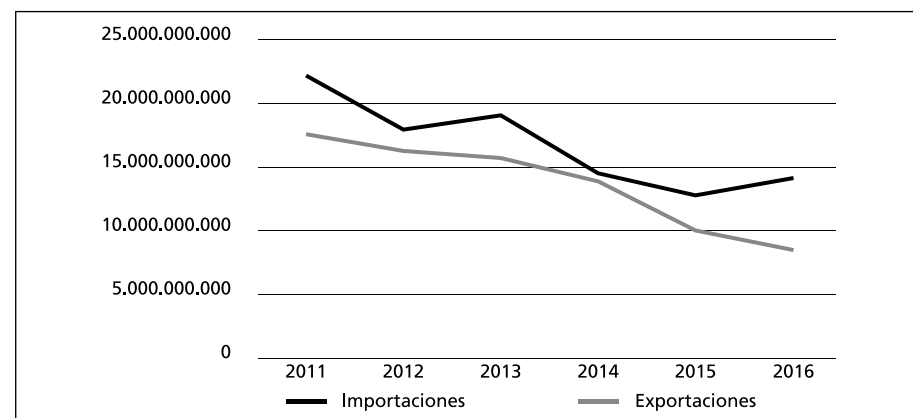
Tabla 1. estructura de las exportaciones argentinas (en %)

| | Exportaciones al Mundo | | | | Exportaciones al MERCOSUR | | | |
|------|------------------------|------|------|-------|---------------------------|------|------|-------|
| | PP | MOA | MOI | RESTO | PP | MOA | MOI | RESTO |
| 1995 | 23 | 35,6 | 31 | 10,4 | 21,1 | 18,2 | 46,8 | 14 |
| 2000 | 20,3 | 29,9 | 32,2 | 18,6 | 16,5 | 13,5 | 48 | 22 |
| 2005 | 20,1 | 32,5 | 29,7 | 17,7 | 13,8 | 11,6 | 58,4 | 16,1 |
| 2010 | 22 | 33,5 | 35,1 | 9,4 | 10,3 | 11,7 | 68,6 | 9,4 |
| 2015 | 23,5 | 41 | 32 | 3,5 | 11,3 | 12 | 62,4 | 14,3 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del EI/Cancillería.

Desde 2010 la economía brasileña muestra signos de decaimiento que se convirtieron en recesión en el último año, con una caída en 2015 del 3,8%, del 3,5 en 2016 y de 0,5 proyectada en 2017,3 con la consecuente retracción de su capacidad de absorción de las exportaciones argentinas (gráfico N° 3). Esto se complementa al sinuoso camino de las importaciones, donde el achicamiento de la economía argentina en 2013 sumado a las políticas de regulación del mercado de divisas generaron un retraimiento que aplacó el déficit comercial durante dicho año y 2014. Déficit que se volvió a ampliar en 2015 de cara al nuevo crecimiento de la economía argentina e incluso en el 2016, en el marco de un nuevo estancamiento económico pero con liberalización comercial y fronteras abiertas.

Gráfico 3. Flujos comerciales de Argentina con Brasil. Período 2011-2016 (en dólares)



Por tanto, lo que se ha observado en estos últimos cinco años es el decaimiento de un comercio bilateral que supo ser central y provechoso principalmente para la Argentina, pero también para los sectores industriales de Brasil y sobre el cual se depositan fuertes esperanzas en su recuperación.

Sin embargo, como se ha dicho al comienzo, la esperanza debe ser en parte relativizada, ya que mientras este comercio regional se retrajo, otros actores, y particularmente China fueron ganando mercado tanto en las importaciones brasileñas como argentinas, reemplazando justamente, y principalmente, a los proveedores regionales.

En este sentido, es menester analizar sectorialmente cual ha sido este derrotero y en función de ello repensar estrategias posibles para fortalecer el MERCOSUR y sus marcos regulatorios para que dicha esperanza, en caso de que llegue la recuperación económica, tenga bases sólidas sobre las cuáles fundarse.

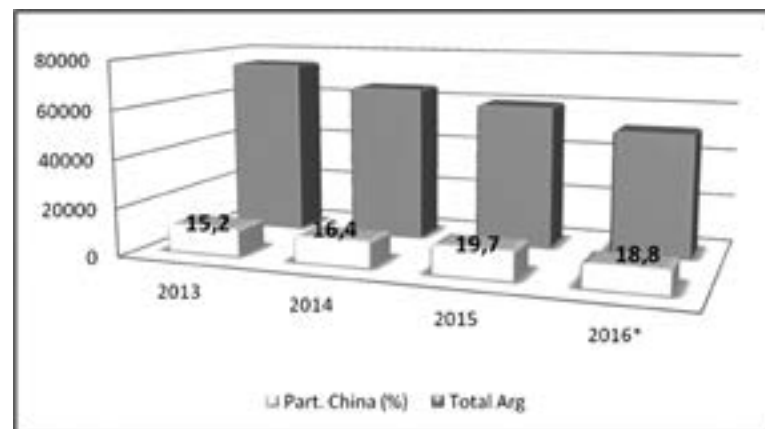
2. China como reemplazo de las importaciones en Argentina y Brasil: un análisis sectorial.

Como se ha dicho anteriormente, en los últimos quince años la presencia China en América del Sur ha crecido notablemente. De una posición marginal en donde se encontraba en el año 2000, paso a colocarse como el principal destino de las exportaciones brasileñas y, si se toma en cuenta a la Unión Europea en su conjunto, en el segundo proveedor de importaciones tanto para la Argentina como para Brasil; dentro de un fenómeno global de crecimiento de la influencia de los intercambios comerciales con el continente asiático de largo plazo, asociado a su industrialización y demanda de bienes primarios (Dulcich, 2015).

Por lógica, este crecimiento se construyó a partir de dos fenómenos. Creación de nuevos flujos comerciales, en el marco de la ampliación de las economías y de sus importaciones y, por otro lado, reemplazo de flujos existentes tomando para sí cuotas del mercado que se encontraban en manos de proveedores de otros países.

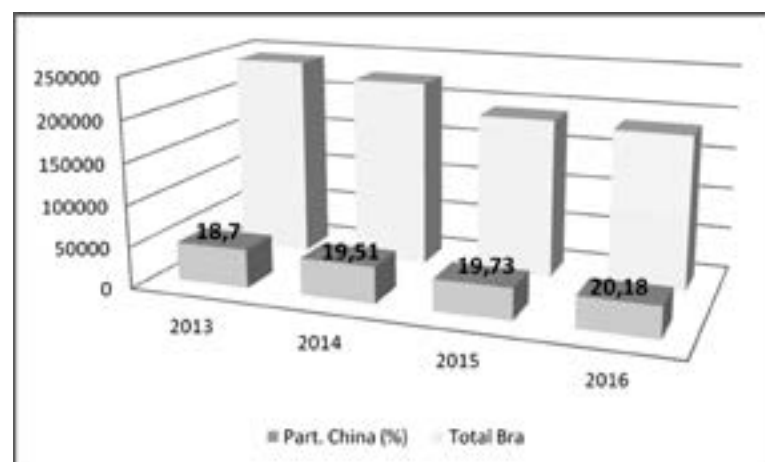
En el caso que nos ocupa, las relaciones argentino-brasileñas, se puede afirmar que antes que creación de mercado, el crecimiento chino se ha dado principalmente mediante el reemplazo de proveedores, sobre todo en los últimos años de estancamiento económico de la región. Este dato es sencillo de ser comprobado al apreciar que pese al retroceso global de las importaciones en ambos países, la participación china sobre las mismas aumenta. El único caso contrastante es el del año 2016 en la Argentina, donde hay un leve retroceso de las importaciones chinas y un aumento de las brasileñas, explicado sobre todo por el crecimiento de la venta de automóviles 0 km.

Gráfico 4. Participación de las importaciones chinas en Argentina (2013-2016)



Fuente: INDEC.
(*) Hasta Noviembre.

Gráfico 5. Participación de las importaciones chinas en Brasil (2013-2016)



Fuente: Ministerio de Industria, Comercio Exterior y Servicios (Brasil).

El avance de la participación china, entonces, se da tomando porciones de mercado, tanto de proveedores regionales como extra regionales. Dado nuestro interés, evaluaremos en qué medida este reemplazo se dio en principio sobre las exportaciones argentinas a Brasil y viceversa.

Para ello tomaremos dos períodos de tiempo. El primero (2002-2004) representa el momento de inicio, cuando la presencia China aún era marginal. Vale recordar que recién en el año 2001 el gigante asiático fue aceptado como miembro de la Organización Mundial de Comercio (OMC), lapso a partir del cual debió recorrer un período de 15 años de transición para estar en condiciones de ser aceptado como economía de mercado.

El segundo, es el actual en virtud de los datos con los que contamos, es decir el promedio entre los años 2013-2015. La utilización de un promedio de tres años obedece a buscar evitar los sesgos de los movimientos coyunturales que pudieran haber sucedido en dichos períodos.

Finalmente, se lista de arriba a abajo según la importancia de cada sector en relación al momento de arranque, dejando sentado que los sectores analizados implican más del 80% del flujo exportador.

Tabla 2. Participación Argentina y China en importaciones Brasileñas

| Descripción Sector | Importaciones de Brasil desde Argentina Prom. 2002-2004 (Mill US\$) | Part. Argentina | | | Part. China | | |
|--|---|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| | | Prom. 2002-2004 | Prom. 2013-2015 | Variación Lineal | Prom. 2002-2004 | Prom. 2013-2015 | Variación Lineal |
| Total | 4.995 | 10% | 6% | -4% | 6% | 18% | 12% |
| Combustibles y aceites minerales, y productos de su destilación | 930 | 11% | 2% | -9% | 6% | 0% | 3% |
| Cereales | 844 | 71% | 43% | -29% | 0% | 0% | 0% |
| Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos | 742 | 27% | 34% | 8% | 1% | 5% | 4% |
| Plásticos y manufacturas | 388 | 19% | 8% | -11% | 1% | 12% | 11% |
| Maquinaria y aparatos mecánicos; sus partes | 242 | 3% | 2% | -1% | 3% | 22% | 19% |
| Productos químicos diversos | 131 | 12% | 7% | -5% | 1% | 6% | 5% |
| Químicos orgánicos | 126 | 4% | 1% | -3% | 7% | 21% | 14% |
| Vegetales comestibles, raíces y tubérculos | 107 | 68% | 37% | -31% | 10% | 39% | 29% |
| Lácteos, huevos de las aves, miel natural | 77 | 49% | 46% | -3% | 0% | 0% | 0% |
| Productos industriales de la molienda | 69 | 34% | 50% | 16% | 0% | 1% | 1% |
| Productos químicos inorgánicos | 67 | 9% | 5% | -4% | 7% | 15% | 8% |
| Hierro y acero | 65 | 16% | 4% | -8% | 3% | 36% | 33% |
| Pescados y crustáceos, moluscos y demás invertebrados acuáticos | 46 | 22% | 8% | -16% | 0% | 18% | 18% |
| Madera y manufacturas de madera, y carbón de leña | 36 | 60% | 13% | -47% | 3% | 29% | 26% |
| Aceites esenciales, productos de perfumería o de tocador | 30 | 16% | 29% | 13% | 1% | 3% | 2% |
| Tejidos impregnados, recubiertos, revestidos o estratificados | 21 | 19% | 1 | -18% | 4% | 32% | 28% |
| Tejidos especiales | 3 | 17% | 1% | -16% | 12% | 73% | 61% |

Fuente: Elaboración propia en base de datos de UN Comtrade.

En la Tabla 2 se muestra, al lado de cada sector, el porcentaje de la participación argentina en las importaciones brasileñas, tanto en el momento de inicio como el actual, expresando asimismo la variación entre ambos períodos. A continuación, se realiza la misma aproximación para el caso de la participación de China.

Para facilitar la lectura, en gris claro se ha remarcado aquellos sectores donde la variación entre ambos períodos fue negativa, mientras en gris oscuro se resalta el fenómeno opuesto, o sea el aumento de la participación en estos años.

Tomando en cuenta estos parámetros, se pueden ir analizando a partir de la lectura de los datos diferentes cuestiones. La primera, y más notable, es que la Argentina muestra un retroceso general de su participación en las importaciones brasileñas en los últimos quince años en todos los sectores, a excepción de vehículos, productos de la industria de la molienda y productos de tocador donde crece 8, 16, y 13 puntos porcentuales, respectivamente.

Por el contrario, el crecimiento de la participación china es casi tan general como la caída argentina, generándose en muchos sectores un reemplazo casi de la misma dimensión. Este comportamiento se puede observar particularmente en cuatro sectores, dos de ellos industriales y sumamente representativos en el total de las importaciones, como son los plásticos y químicos; y dos manufacturas de origen agropecuario (incluyendo la pesca), como son los vegetales, ya que se trata de productos congelados, enlatados y preservados, y pescados y moluscos, donde la Argentina retrocede en la misma proporción que avanza China.

Por caso, en vegetales preservados para 2002, la Argentina realizaba el 69 % de los envíos, mientras que China no participaba del mercado. En 2014, China ocupó el 54% y la Argentina fue la que abandonó sus envíos. En filet de pescado, por su parte, el recorrido fue similar. Para 2002, el mercado estaba dividido, con primacía argentina con un 27% sobre un 21% chino. En 2014, los asiáticos habían llegado al 74%, mientras la Argentina no superó el 1%.⁴

Finalmente, el sector tejidos también sufre una fuerte retracción que lo deja prácticamente fuera del mercado brasileño siendo aquí el crecimiento chino superior al declive argentino con lo cual su avance se da también sobre otros proveedores externos y, asimismo, sobre la industria doméstica, ya que las importaciones textiles crecieron durante el período en promedio un 20% por año, muy por encima incluso del promedio general que da un 10% de crecimiento de las importaciones, más allá del declive del último lustro.

Solo en cuatro sectores (Cereales, Lácteos y Miel, Preparaciones de Pieles y Cueros y, finalmente, productos de Panadería) la caída argentina no es compensada en nada por el aumento chino. Son por el contrario, reemplazados por proveedores regionales, particularmente Uruguay y Bolivia, o los Estados Unidos para el caso de la miel, por ejemplo.⁵ Es decir, que en términos de tendencias, los últimos 15 años han visto una caída de la

participación argentina en las importaciones brasileñas y un aumento de la importancia china, observándose en ocasiones un reemplazo directo entre ambos y, en otros, un reemplazo a los envíos argentinos por otros proveedores, particularmente en aquellos sectores asociados a las materias primas agropecuarias.

En medio de este panorama negativo, y en contraste con todo lo anterior, el sector automotriz mantiene su vitalidad. Más allá del crecimiento chino, las automotrices argentinas logran ampliar su participación en un mercado difícil apoyado en los acuerdos regulatorios del MERCOSUR y las lógicas de producción de las terminales que tras años de integración piensan la región como un mercado ampliado definiendo sus planes de negocio en virtud de las regulaciones supraestatales.

3. La situación de las importaciones brasileñas en Argentina

En el análisis de las importaciones brasileñas a la Argentina, se observa un esquema de la relación con China similar al resaltado para el proceso inverso. De hecho, es aún más importante la transición a nivel sectorial aunque aún Brasil siga siendo el principal importador a la Argentina.

Tabla 3. Participación brasileña y china en importaciones argentinas

| Descripción del Sector | Importaciones de Brasil desde Argentina Prom. 2002-2004 (Mill US\$) | Part. Argentina | | | Part. China | | |
|--|---|-----------------|-----------------|------------------|-----------------|-----------------|------------------|
| | | Prom. 2002-2004 | Prom. 2013-2015 | Variación Lineal | Prom. 2002-2004 | Prom. 2013-2015 | Variación Lineal |
| Total | 4.297 | 33% | 23% | -10% | 5% | 17% | 12% |
| Vehículos automotores, tractores | 1118 | 63% | 62% | -1% | 1% | 5% | 4% |
| Maquinarias y aparatos mecánicos; sus partes | 577 | 24% | 15% | -8% | 8% | 24% | 16% |
| Maquinaria y equipo eléctrico y sus partes | 346 | 24% | 9% | -15% | 12% | 49% | 37% |
| Plásticos y sus manufacturas | 337 | 39% | 30% | -10% | 2% | 11% | 8% |
| Químicos orgánicos | 270 | 21% | 11% | -10% | 11% | 30% | 19% |
| Productos químicos inorgánicos | 153 | 50% | 39% | -11% | 7% | 13% | 6% |
| Caucho y sus manufacturas | 141 | 40% | 38% | -2% | 4% | 8% | 4% |
| Algodón | 107 | 88% | 48% | -40% | 0% | 25% | 25% |
| Productos químicos diversos | 102 | 25% | 17% | -8% | 2% | 13% | 11% |
| Artículos de fundición, de hierro o acero | 78 | 30% | 16% | -15% | 5% | 19% | 14% |
| Calzado y artículos similares, y sus partes | 67 | 75% | 33% | -43% | 15% | 32% | 16% |
| Fibras sintéticas o artificiales discontinuas | 50 | 48% | 14% | -34% | 5% | 24% | 19% |
| Aceites esenciales, productos de perfumería o de tocador | 43 | 40% | 22% | -18% | 0% | 1% | 1% |
| Carne y despojos comestibles | 39 | 82% | 79% | -2% | 0% | 0% | 0% |
| Equipo de óptica, fotografía, cinematografía, medición, control, medicinal, etc. | 37 | 11% | 8% | -2% | 6% | 15% | 9% |
| Combustibles y aceites minerales, y productos de su destilación | 37 | 6% | 2% | -4% | 2% | 0% | -2% |
| Jabón y otros agentes de superficie | 36 | 29% | 31% | 2% | 0% | 3% | 2% |
| Aluminio y sus manufacturas | 36 | 46% | 35% | -11% | 1% | 16% | 15% |
| Productos fotográficos o cinematográficos | 34 | 41% | 15% | -26% | 0% | 11% | 11% |

Fuente: Elaboración propia en base de datos de UN Comtrade.

En este caso, todos los sectores analizados, a excepción del jabón, muestran una retracción del peso de las importaciones brasileñas, en algunos casos con magnitudes muy pronunciadas como algodón (40 puntos porcentuales), calzados (43 p.p.) o fibras sintéticas (34 p.p.). Por el contrario, el avance de China es notorio, destacándose en sectores vinculados a los bienes de capital como maquinaria y equipo eléctrico (37 p.p.) y maquinaria y equipos mecánicos (16 p.p.), donde su avance más que compensa el retroceso brasileño, el cual de todas formas es importante y afecta fuertemente la capacidad exportadora de Brasil de bienes de alto valor agregado y fuerte componente tecnológico.

Teniendo estos números en mente, vale la pena aquí hacer un punto. En un estudio anterior realizado por Bekerman, Dulcich y Moncaut (2014), donde se tomaba como punto de análisis los años 2008-2010 se hacía mención al hecho que pese al avance chino, la industria brasileña había sostenido y ampliado su participación en el mercado argentino justamente en los sectores comentados anteriormente (Equipos electrónicos y mecánicos).

Expresamente, se planteaba en el trabajo citado:

El caso de Brasil se presenta contrapuesto al de la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EU). Su participación en el mercado de importación de maquinaria eléctrica y mecánica ha crecido (de 13 a 23%, y de 16 a 22%, respectivamente). De esta forma se aprecia un proceso de regionalización comercial en sectores de medio y alto contenido tecnológico, que persiste más allá del fuerte crecimiento de China, que afecta principalmente a EU y la UE. (Bekerman, Dulcich y Moncaut, pp. 78).

Ahora bien, contrariando esa afirmación, en este nuevo artículo que toma la fotografía cinco años después a la citada, se observa una caída en la participación brasileña en equipos electrónicos del 24 al 9% y en mecánicos del 24 al 15%, mientras se comprueba un crecimiento sustancial de la participación china.

¿Qué fue lo que paso? ¿Qué explica tal dinamismo? Lo que sucedió es que China transformó casi por completo su perfil exportador en los últimos cinco años, avanzando sobre nuevos sectores y poniendo en debate aún con más fuerza los lazos comerciales argentinos brasileños de las últimas tres décadas.

En este punto, es importante plantear el rol creciente de China como proveedor de productos de medio y alto contenido tecnológico, lo que confirma su cambio de perfil productivo que la ha llevado de ser productor de manufacturas mano de obra intensiva a ubicarse como un férreo competidor en el área de las manufacturas tecnológicas.

Tal como afirma Girado (2013:47):

Hace cinco años -2008-, el 45% de las exportaciones de bienes correspondía a manufacturas intensivas en mano de obra y sólo el 8% a manufacturas que incluían un proceso intensivo en investigación y desarrollo. Ya en 2011, las primeras descendieron al 27% del total de exportaciones mientras que las segundas duplicaron su presencia hasta el 16%, en un claro progreso de escalamiento tecnológico.

A lo que agrega:

El futuro de las exportaciones de China parece que va a estar encabezado por los productores de equipos, y aunque las empresas chinas todavía no pueden penetrar en los mercados occidentales, la competencia la dan en terceros mercados” (50).

En este sentido el reemplazo del rol de las empresas brasileñas de bienes de capital en la provisión de maquinarias a la Argentina no hace más que reafirmar esta sentencia. Lo que lleva, por otro lado, a una segunda reflexión donde se plantea la dificultad de sostener el modelo MERCOSUR de regionalización comercial tal cual se conoce, al menos a partir de regulaciones generales como es la mera utilización arancelaria.

En definitiva, estas transformaciones que quedan evidenciadas en este estudio muestran, a diferencia del que observa lo sucedido en 2008-2010, que las lógicas regulatorias del MERCOSUR no estaban en los últimos años incentivando el comercio intrarregional y que incluso, del 2008-2010 al 2013-2015 se retrocedió fuertemente en el campo de los sectores de mediano y alto componente tecnológico.

Solamente el sector automotriz, al igual que se mencionó en relación a la participación de las importaciones argentinas en Brasil, sorprendentemente aquel que nunca había ingresado a la lógica del libre comercio regional y se había organizado a partir de un régimen de comercio administrado, logró soportar la presión externa y mantener sus cuotas de mercado.

Esta situación obliga entonces a analizar en detalle las estrategias a seguir en virtud de la importancia que aún tiene este comercio intrarregional, con el objetivo de plantear en qué medida es posible revertir esta tendencia.

4. Fortalecer o flexibilizar la integración regional: Enseñanzas frente al desafío chino.

Argentina, a diferencia de otros países de la región, tiene tanto en la opinión pública como en sus decisores políticos un acuerdo importante sobre la necesidad del sostenimiento de la integración, y particularmente de las relaciones con Brasil, para un desarrollo pleno de su economía. Según la encuesta del Consejo Argentino de Relaciones Internacionales del año 2015 sobre política exterior, el 29% de los líderes de opinión considera a Brasil como el país con el cuál tener las mayores y más firmes relaciones (llegando a 53% si se toma la mención a toda latinoamérica, donde obviamente se incluye a Brasil, siendo estas dos las principales menciones).⁶ Por tanto la idea de que política regional es entendida como estratégica parece afirmada, razón que viene a sumarse al diagnóstico comentado al comienzo del trabajo donde queda claro que tanto el gobierno anterior, como el actual de Mauricio Macri, consideran la relación con Brasil como fundamental en su idea de “inserción inteligente” al mundo y eje central para la recuperación económica.⁷ Sin embargo, como se ha descrito, las relaciones comerciales intra-regionales se han venido reduciendo paulatinamente por numerosas razones entre las que se ven, como hemos observado, la creciente importancia de las importaciones chinas.

Frente a esto se observan por parte de los actuales gobiernos de los dos países principales del MERCOSUR (Argentina y Brasil) dos líneas de acción. La primera, se asienta en confiar en que la recuperación de la economía logrará recomponer la fuerza de las relaciones comerciales. Como hemos analizado, esta premisa probablemente se vuelva utópica partiendo del análisis de los datos concretos en al menos dos dimensiones. La primera, es que aún en los años previos a la crisis (2010-2011) el fenómeno de reemplazo ya había comenzado, ciertamente con menor fuerza en algunos sectores (como se mencionó en el caso de maquinarias). Es decir que aún sin crisis el fenómeno existe. La segunda, es que el continuo crecimiento del poder exportador de la economía china comenzó a abarcar otros sectores claves del comercio regional con una potencia inusitada volviendo muy difícil revertir esta tendencia instalada.

La segunda línea de acción, por otro lado y en forma complementaria a la anterior, es al tiempo que se espera la recuperación económica del socio, apostar a la flexibilización del MERCOSUR a partir de la posibilidad de generar unilateralmente firmas de acuerdos de libre comercio con terceros países a partir de la anulación de la Decisión 32/00 que obliga a la ratificación conjunta de estos instrumentos del comercio internacional. Esta idea, planteada en principio por el entonces Canciller José Serra, fue puesta en evaluación por el gobierno argentino en el marco de su idea de ampliar su mirada sobre la Alianza del Pacífico⁸ y con el posterior anuncio uruguayo de una búsqueda autónoma de un acuerdo de libre comercio con China.⁹

Ciertamente, el triunfo de Donald Trump en las elecciones norteamericanas puso al menos un compás de espera sobre esta estrategia con el fin del Tratado Transpacífico y el reordenamiento de las ideas globales sobre los beneficios del libre comercio. Pero al menos para el caso que nos ocupa, una estrategia flexibilizadora de las normativas regulatorias regionales comunes como el arancel externo plantea un serio interrogante sobre su coherencia con el pretendido auxilio que generaría la aspiradora de exportaciones de un recuperado Brasil.

El MERCOSUR actual parece incapaz de recuperar por la lógica misma del mercado, sin intervención estatal – y aún con ella posiblemente – los niveles del comercio intrarregional de otros tiempos. De hecho, los números de la penetración china presentados se han dado sobre un MERCOSUR “rígido” según la mirada actual. Ante esto surge entonces la pregunta de por qué aquellos valores soñados del 30 % de las exportaciones argentinas a Brasil volverían ante un mercado más abierto del país vecino. Y lo mismo se puede decir sobre las importaciones industriales brasileñas a la Argentina que tan exitosas fueron (y siguen siendo) para amplios sectores de la industria paulista.

Por el contrario, el análisis de los datos muestra que el único sector que se sostuvo a lo largo del tiempo (y de hecho el de mayor importancia en el comercio intrarregional) es el automotriz, donde lo que prima no es el libre comercio sino un régimen especial de comercio regulado.

El Régimen Automotor del MERCOSUR confeccionado en 1995 y con múltiples prorrogas y enmiendas cuenta entre sus pilares, según Baruj y Porta (2005:60):

La administración de una reserva de mercado (a través de importaciones de extrazona a tasas preferenciales) por parte de las empresas terminales instaladas en el país – que luego fue discontinuada- y un programa de intercambio compensado dentro del MERCOSUR, con coeficientes variables de comercio según las diferentes coyunturas atravesadas por Argentina y Brasil. En este sentido, aparece como la única política que, en cierta medida, estimula la complementación productiva intrazona, promoviendo el comercio; al mismo tiempo, que por momentos restringe la libre circulación, regulando la dirección y el contenido de los flujos.

Ciertamente, el sector automotor, dominado por unas pocas terminales a nivel global, no aparece necesariamente como el mejor ejemplo para ampliar al resto de los sectores, mucho más difusos y contradictorios en términos de organización de las cadenas tanto en términos verticales como horizontales, pero al menos parece dar una orientación de por donde se po-

dría pensar una intervención estatal coordinada que apunte a recuperar espacios de mercado regionales y por tanto rentabilidades y empleos para las naciones involucradas.

De esta forma, los dilemas abiertos para el MERCOSUR, ante la baja efectividad de su estadio “liberal” en esta nueva fase del comercio global (basado principalmente en la liberalización comercial interna y en el arancel externo común) no parecen ubicarse en una mayor apertura unilateral, ni en una reducción de los flujos comerciales intrarregionales, sino por el contrario en una mayor regulación de dicho comercio, con mecanismos compensatorios que permitan mediante criterios negociados un sostenimiento y crecimiento de los intercambios, otorgando ventajas e incentivos para la constitución de cadenas de valor regionales.

La superposición sectorial del Área Aduanera Especial de Tierra del Fuego y de la Zona Franca de Manaus (donde en ambas zonas se producen y venden – o vendían – al mercado interno principalmente productos de electrónica de consumo, sin aprovechar ganancias de escala y especialización, como se aprecia en Bekerman y Dulcich, 2017) dan cuenta de los desafíos asociados a esta idea, que actuaron como límite incluso en momentos de alta convergencia ideológica a nivel gubernamental como fueron los de la última década. Por tanto, no es un tarea fácil, pero parece la única viable para sostener grados importantes de autonomía y desarrollo industrial en este nuevo contexto mundial.

Conclusiones

El presente trabajo ha tenido como objetivo analizar las relaciones comerciales argentino-brasileñas, centrando la atención en la penetración importadora china en la región y su influencia en la reconstitución de dichas relaciones. Se partió de la idea de relativizar la posibilidad de que un repunte en la economía brasileña recomponga a niveles anteriores tanto los montos como especialmente la participación de los envíos argentinos al país vecino, para luego profundizar en torno a una mirada sectorial sobre las formas en que la presencia china ha desplazado o no cadenas de proveedores regionales.

Tanto para el caso de las exportaciones argentinas a Brasil, como en el inverso, la conclusión fue la misma. De quince años a esta parte, en la mayoría de los sectores analizados (los cuales representan más del 80% del comercio bilateral) la participación de los proveedores regionales ha decrecido, mientras que la de China ha aumentado, encontrando en algunos casos un reemplazo directo y en otros una combinación entre importaciones chinas y de otros países, por un lado, o una penetración china que ha desplazado no sólo a la Argentina en Brasil, sino también a otros países, por el otro.

Incluso, comparando con otros trabajos previos, se nota que este fenómeno se viene profundizando. Así mientras se consignaba que en sectores proveedores de bienes de

capital, Brasil había logrado ampliar su participación entre fines de los '90 y los años 2008-2010, esta tendencia se ha revertido totalmente para los años 2013-2015, donde China tomó para sí porciones del mercado argentino desplazando al país vecino y dando cuenta de una nueva búsqueda del país asiático por alcanzar destinos con productos de media u alta dotación de tecnología.

Esta realidad, de pérdida de porciones de mercado en el marco de un decrecimiento general del comercio asociado a las crisis económicas de los países sólo fue contrastada con fuerza en el caso del sector automotriz, donde en base a las regulaciones del sector automotriz del MERCOSUR, el comercio intrarregional se mantuvo en sus valores históricos de participación, más allá de la variaciones coyunturales de los montos.

Datos estos que exponen una cuestión que entendemos precisa ser discutida. La realidad, evidente, es que si se entiende que el vínculo comercial argentino-brasileño es fundamental para ambos países (y al menos esto es así en el caso argentino ya que es su principal socio), la inercia de los acuerdos existentes no es suficiente, ya que el proceso de pérdida de participación de los proveedores locales en ambas economías tiende a profundizarse, debilitando la fuerza del comercio intrarregional.

Esto obliga a una redefinición del MERCOSUR, que fue reclamada a los gobiernos de la última década, y también debe ser planteada sobre las nuevas autoridades. Sin embargo, esta nueva etapa de integración debe ser pensada fortaleciendo el MERCOSUR y no flexibilizando sus cimientos.

La flexibilización del MERCOSUR con entrada de nuevos acuerdos comerciales tenderá a debilitar aún más el comercio intrarregional, generando un retroceso aún mayor para la Argentina en virtud de futuras potenciales ganancias en un mundo cada vez más incierto. Por el contrario, un fortalecimiento de las regulaciones aseguraría, como en el caso del sector automotor, porciones de mercado, incentivando a la construcción de cadenas de valor regionales. Posiblemente, como se dijo, el ejemplo sectorial no sea el adecuado para extender por las características del sector, pero si marca un rumbo de la necesidad de pensar políticas coordinadas regionalmente que provean espacios de desarrollo comunes o lógicas de especialización claras.

El MERCOSUR una vez más en crisis, parece de todas formas volver a tener una oportunidad de refundarse, creciendo sobre lo construido. En un mundo cambiante, donde en menos de un año se paso del *súmmum* del Acuerdo Transpacífico al Brexit, el triunfo de Donald Trump y el replanteo del NAFTA, la región vuelve a demandar su lugar como espacio posible de desarrollo sostenible para nuestros países. Vale la pena volver a discutir esa posibilidad.

- 1 El Economista Diario. "Macri confía en la recuperación de Brasil" (1/6/2016). Disponible en <http://www.eleconomista.com.ar/2016-06-macri-confia-en-la-recuperacion-de-brasil/> (Último acceso 12/01/2016).
- 2 Más del 70% de las exportaciones brasileñas a China se ubican en estos dos elementos (Fuente: Comtrade).
- 3 Fuente: Ministerio de Hacienda de Brasil.
- 4 Fuente: UN Comtrade.
- 5 Por ejemplo, en leche líquida en el año 2002, Uruguay concentraba el 62% de las exportaciones a Brasil, mientras que la Argentina tenía el 36% del mercado. Para 2014, Uruguay había tomado el 90%. La Argentina, por su parte, conservaba su preeminencia en leche concentrada con cerca del 75% de las importaciones brasileñas (Fuente: Atlas de la Complejidad Económica / Harvard U Por ejemplo, en leche líquida en el año 2002, Uruguay concentraba el 62% de las exportaciones a Brasil, mientras que la Argentina tenía el 36% del mercado. Para 2014, Uruguay había tomado el 90%. La Argentina, por su parte, conservaba su preeminencia en leche concentrada con cerca del 75% de las importaciones brasileñas (Fuente: Atlas de la Complejidad Económica / Harvard university).
- 6 <http://www.cari.org.ar/pdf/encuesta2015.pdf> (última visita 13/01/2017).
- 7 En este sentido, el Ministro de Producción de la Nación, Francisco Cabrera definió en el marco de la reunión entre el presidente Macri y el presidente Temer que: "Estamos avanzando en el fortalecimiento de la agenda bilateral y Brasil es un socio estratégico para que Argentina pueda continuar su camino de desarrollo y lograr una inserción internacional inteligente tanto dentro del Mercosur como con el resto del mundo" (03/10/2016). Disponible en <http://www.produccion.gob.ar/argentina-y-brasil-firmaron-acuerdo-para-fortalecer-el-comercio-y-el-desarrollo-productivo-entre-ambos-paises/> (último acceso 13/01/17).
- 8 Télam. Sección Política "Argentina pidió prudencia ante la propuesta de Brasil de cambiar el modelo del MERCOSUR", 27/05/2016. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201605/149152-susana-malcorra-cancilleria-argentina-planteo-brasil-mercosur.html> (último acceso 13/01/2017).
- 9 Diario El País, Sección Política "Uruguay y China fijaron fecha para un TLC: 2018" (19/10/2016) Disponible en <http://www.elpais.com.uy/informacion/uruguay-china-fijaron-fecha-tlc.html> (última visita 15/01/2017).

Referencias

- Baruj, G. y Porta, F.** (2005) *Políticas de competitividad en la Argentina y su impacto en el MERCOSUR*. Santiago de Chile, CEPAL, Documento de Proyecto..
- Bekerman, M; Dulcich, F. y Moncaut, N.** (2014) "La emergencia de China y su impacto en las relaciones comerciales entre Argentina y Brasil", *Revista Problemas de Desarrollo* 176: págs. 55 - 82.
- Bekerman, M; y Dulcich, F.** (2014) "Dependencia Comercial y patrones de especialización en un proceso de integración regional. El caso de Argentina y Brasil" en *Revista Desarrollo Económico*, vol 53, N° 211:373-404.
- Bekerman, M; y Dulcich, F.** (2017) "Políticas productivas en la postconvertibilidad: el caso de Tierra del Fuego y su comparación con la Zona Franca de Manaus de Brasil". *Documento de Trabajo del CENES N° 24*. Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad de Buenos Aires. En prensa.
- Bekinschtein, José** (2011), "América Latina y China: del Consenso de Washington al precepto de Pekín", en *Escenarios alternativos*, Buenos Aires, Fundación Centro de Estudios para el Cambio Estructural.
- CARI, Consejo Argentino de Relaciones Internacionales** (2015) *La Opinión Pública Argentina sobre Política Exterior y Defensa*. Buenos Aires: CARI.
- D'Elía, C. y Berrettoni, D.** (2013) "El comercio de la Argentina por Regiones 1990 -2011". *Revista Argentina de Economía Internacional*, N° 1:89-104.
- Dulcich, F.** (2015) "La Nueva División Internacional del Trabajo y su impacto en el desarrollo económico". *Realidad Económica* N° 296:113-141.
- Girado, G.** (2013) "El cambio en el patrón manufacturero chino", *Revista Voces del Fénix* N° 26, Revista Digital disponible en <http://www.vocesenelfenix.com/content/el-cambio-en-el-patr%C3%B3n-manufacturero-de-china>
- INDEC**, Instituto Nacional de Estadísticas y Censo (2016) *Intercambio Comercial 2016*. Documento de Información, 22 de Diciembre.

Paikin, D. (2016) “25 años de MERCOSUR. Un balance más allá de la coyuntura: la construcción de una nueva relación argentino-brasileña”, en Pennaforte, Ch. y Bento Ribeiro, M. (coord.) *MERCOSUL 25 anos: Avanços, Impasses y perspectivas*, Pelotas, Brasil, Universidad Federal de Pelotas (UFPEL):137-154.

Paikin, D. y Perrotta, D. (2016) “La Argentina y la Alianza del Pacífico. Riesgos y Oportunidades de una nueva geopolítica”. *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana* N° 34:67-101.

United Nations Commodity Trade Statistics Data base (Uncomtrade) varios años. <http://uncomtrade.un.org>

Cómo citar este artículo:

Paikin, Damián y Federico Dulcich (2017) “El sexto socio del MERCOSUR: un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intra regional”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 6 N° 12: 395-414.

Reseña

Emilio Duhau / Ángela Giglia

Metrópolis, espacio público y consumo.

Primera edición. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2016.
321 p.: ilus.; 21x14 cm- (Sección de Obras de Sociología).
ISBN 978-607-16-3492-4

Pedro Sondereger
Universidad Nacional de Lanús

Este libro presenta el último estudio urbano de Emilio Duhau, en el que trabajó junto a Ángela Giglia hasta Junio de 2013, pocos meses antes de morir. Emilio Duhau y Ángela Giglia, desde la sociología y la antropología abordaron el estudio de la ciudad contemporánea y desarrollaron una línea de investigación orientada al análisis de los procesos relacionados con la producción, la organización y la gestión del espacio en las grandes ciudades, en un abordaje basado en el manejo meticuloso de una suma de indicadores estadísticos y análisis puntuales aplicados al espacio urbano. Su labor se realizó en el seno del área de sociología urbana de la UAM-Azcapotzalco (México), a la que Emilio Duhau dedicó treinta años de su vida y donde desarrolló también una larga carrera docente que mereció el reconocimiento de generaciones de universitarios.

El libro, terminado por Ángela Giglia a partir del borrador elaborado junto a Emilio Duhau entre mediados de 2012 y junio de 2013, retoma textos anteriores de los autores sobre la evolución de la ciudad a partir del apogeo y crisis del modelo fordista (posguerra, el crecimiento urbano durante

los “treinta gloriosos” años franceses, la ciudad en EEUU y en América Latina) para terminar sobre un análisis de la “ciudad pos-desarrollista latinoamericana” y el caso de México, con la explosión de la informalidad urbana y su expresión en el espacio, la evolución del espacio público en las metrópolis contemporáneas y la interrelación entre espacios de habitación y espacios abiertos de encuentro y funciones múltiples.

El libro se estructura en tres partes. La primera parte: *La metrópoli: de la modernidad a la realidad contemporánea*, dividida en dos capítulos, (1. El orden metropolitano contemporáneo: entre la fragmentación y la independencia, y 2. Metrópolis y espacio público en el siglo XXI: conceptos y realidades), retoma la tesis de la ciudad insular, fragmentada en espacios aislados aunque interrelacionados. La segunda parte del libro: *El espacio público: conflicto y orden urbano*, aborda el análisis de las contradicciones y conflictos en el espacio público ante la presencia de áreas de uso público pero dominadas por el capital privado y analiza las diferencias que pueden reconocerse en la ciudad central y en áreas periféricas, focalizándose sobre todo en el caso de Ciudad de México. La tercera parte del libro: *El consumo: hacia una teoría socio-espacial de las prácticas*, explora, en un análisis ampliamente documentado (entrevistas, estadísticas relativas a Ciudad de México), las prácticas de consumo de distintos espacios metropolitanos.

Emilio Duhau y Ángela Giglia enfocaron su atención al estudio de la ciudad fragmentada, en lo que llamaron ciudad insular, que caracterizaron como una nueva forma de producción del espacio urbano, expresada en la emergencia de verdaderas “islas urbanas”, enclaves separados del conjunto de la trama mediante la repetición de artificios como rupturas parciales de la red vial, conjuntos de vivienda (de distinto nivel socio-económico y funcionamiento aislado) y la multiplicación de grandes centros comerciales y de servicios orientados a clientelas determinadas.

Perfeccionaron así una metodología de análisis que por su propia dinámica se internaba en el estudio de los fragmentos urbanos y su evolución ante los cambios de todo tipo (económicos, culturales, institucionales) generados por los grandes cambios de la economía global y en la misma medida se alejaba de una visión integral sobre la evolución de la interrelación de la ciudad con el territorio.

Es posible que en ese abordaje del fragmento esta línea de investigación haya soslayado el análisis de algunas de las tareas y funciones esenciales de la gran ciudad contemporánea en su interrelación con el territorio local y con la región, especialmente durante la expansión del fenómeno globalizador, economía de flujos (financieros, mercantiles y en menor medida de personas) que reforzó para las grandes ciudades algunas de las más tradicionales funciones de gobernabilidad. Esta mirada global, que se desentiende a veces de las disparidades internas pero pone su atención en el rol territorial de la ciudad (y por este camino en una función históricamente rectora de la ciudad latinoamericana

en relación a su entorno), relativamente ausente del análisis de Emilio Duhau y Ángela Giglia, condiciona en cierta medida los alcances de su trabajo.

Quizás una buena manera de caracterizar los límites de esta línea de investigación sea con las mismas palabras de Emilio Duhau, expresadas hacia los años 2010 y 2012 por lo menos en dos ocasiones: la conferencia presentada en Octubre de 2010 en Bogotá, durante el desarrollo del IX Seminario de Investigación Urbana y Regional (<http://slideplayer.es/slide/4291391/>), y en el artículo “La sociologie urbaine et les métropoles latino-américaines”, publicado on-line en la Revista Sociologies, en Noviembre de 2012 (<https://sociologies.revues.org/4193>). En esos textos señala Emilio Duhau momentos de ruptura, o de desfase entre la investigación urbana latinoamericana y la evolución de las ciudades.

Tomando como referencia estos textos, Duhau señala que, después de haber sufrido el impacto de la Teoría de la Dependencia en los supuestos de la investigación urbana durante los años 1960-1970/80, a partir de los años 1990 se observa en los estudios urbanos, en un primer momento, una tendencia a establecer relaciones directas entre aquello que de una manera general se conoce como “globalización” y los procesos observados localmente, sin detenerse lo suficiente en las mediaciones existentes entre los supuestos procesos globales y los fenómenos observados localmente. Un segundo momento (dice Emilio Duhau) se registra cuando los hechos o variables locales, en muchos casos, comienzan a ser seleccionados de acuerdo a la correspondencia que deberían tener con los efectos urbanos esperados de la globalización y/o del neoliberalismo. De esta manera, por ejemplo (dice Duhau en su artículo), adoptando la premisa de que las metrópolis latinoamericanas están en proceso de globalización y se sitúan así de determinada manera en la jerarquía de las ciudades globales, se presupone que su estructura espacial está en proceso de polarización y que, necesariamente, aumenta la segregación residencial. Un tercer momento es aquel en el cual, mientras se investigan los cambios ligados a la globalización, tienden a dejarse de lado las inercias derivadas de duración histórica de la ciudad. La atención a la globalización (ya sea como globalofobia o globalofilia) pone su sesgo a la investigación. De esta forma (siguiendo a Duhau) coexistirían, por un lado, una línea de investigación cuantitativa que utiliza ampliamente herramientas y modelos estadísticos, y, por otro lado, una línea de estudios de cultura urbana que prestan gran atención a las representaciones e imaginarios urbanos, “pero estas dos alternativas se encuentran y se combinan muy escasamente”.

El libro de Duhau y Giglia es pasible en parte de estas mismas observaciones. Si bien el estudio contiene un esfuerzo en cerrar esa distancia entre dos miradas sobre la ciudad, la cita de casos, testimonios y datos estadísticos (muchas veces tomados de investigaciones anteriores de los autores) no siempre justifica las conclusiones asentadas, que no logran desprenderse de una cierta generalidad (“las grandes tendencias en la división social del

espacio metropolitano presentan grados importantes de continuidad”, pág.58; “persistencia de una fuerte concentración de hogares de ingreso medio alto y alto en la ciudad central, al mismo tiempo que una presencia también significativa de los mismos, pero menos marcada, en algunas jurisdicciones de carácter peri-central”, pág.81;), cuando no contiene observaciones cuestionables que parecen ignorar la configuración histórica de la ciudad (“una avenida como Insurgentes, que atraviesa de norte a sur la capital, ha ido progresivamente haciendo retroceder sus fachadas para ganar espacio de estacionamiento destinado a los automóviles de sus clientes”, pág.150; “el significado socio-cultural de una compra es inseparable del lugar donde la misma se realiza”, pág. 283).

En conjunto el trabajo retoma aspectos centrales de los problemas planteados por las grandes metrópolis, con pluralidad de ejemplos y rigor en el análisis de casos puntuales. En su recorrido por la evolución urbana reciente pone a disposición del lector un amplio muestrario de los rasgos contemporáneos de las grandes ciudades y sus problemas.

Reseña

Matías Kulfas

Los tres kirchnerismos. Una historia de la economía argentina 2003-2015.

Primera edición - Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2016. 240 pags. ISBN 978-987-629-633-5

Jazmín Castaño
Universidad Nacional de Lanús

¿Puede la academia abordar la política económica del kirchnerismo para ofrecer una síntesis consistente del período e invitar a defensores y detractores a dialogar con argumentos? Esta pregunta refleja el objetivo del libro de Matías Kulfas. En él el autor se propone realizar un balance del período de la posconvertibilidad, incluyendo una contextualización histórica, asumiendo el desafío de reflexionar acerca de los avances y limitaciones que tuvo el modelo económico “K”.

Matías Kulfas, Licenciado en Economía por la Universidad de Buenos Aires, con estudios de posgrado en Flacso sede Argentina, se ha desempeñado como investigador y consultor pero también ha desarrollado parte de su carrera en la función pública, en el Ministerio de Economía de la Nación, en el Banco Nación y en el Banco Central. En el marco de los estudios económicos heterodoxos, Kulfas ha investigado las problemáticas vinculadas al desarrollo económico, el comportamiento del empresariado nacional y transnacional, como el

impacto de la inversión extranjera directa, la fuga de capitales, el desempeño del sector productivo, particularmente de las pequeñas y medianas empresas en Argentina.

El libro pone en debate la gestión de la política económica del kirchnerismo. El autor da cuenta de la polarización creciente entre los defensores y los detractores del modelo económico, por lo tanto, esta obra pretende sobrevolar los desacuerdos, planteando un enfoque históricamente situado y estadísticamente fundado.

Para lograr su objetivo, Kulfas utiliza una estrategia metodológica cuantitativa basada en datos estadísticos del Ministerio de Economía de la Nación, del Banco Central, el Ministerio de Trabajo, y organismos internacionales como la CEPAL y el Fondo Monetario Internacional. También sumó una revisión bibliográfica sobre el período en cuestión, su experiencia en la gestión y entrevistas a informantes clave del gobierno para incorporar al trabajo una perspectiva cualitativa. El análisis estadístico que sustenta la elaboración del libro resulta un aporte significativo, más aún en un contexto en el cual las estadísticas no fueron fiables para realizar investigaciones consistentes en materia económica desde la intervención del INDEC en el año 2007.

El trabajo está estructurado en seis capítulos. En los dos primeros el autor sintetiza los ejes conceptuales en debate (Capítulo 1) y desarrolla el contexto histórico en el cual considera que hay que enmarcar el análisis del período 2003-2015 (Capítulo 2). Los capítulos 3, 4 y 5, comprenden un análisis de las tres subetapas, conformadas por el gobierno de Néstor Kirchner (2003-2007) y los dos de Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011 y 2011-2015). Mediante esta distinción temporal se propone evidenciar que los gobiernos no fueron homogéneos sino que presentaron distintas tendencias, logros y estilos de gestión. Por último, el Capítulo 6 resume los límites de la estrategia productiva.

En el primer capítulo, se introducen los debates sobre el desempeño de la macroeconomía del período. Uno de ellos es si la década fue el ciclo de crecimiento acelerado más importante en la historia del país. El autor plantea que durante otros períodos históricos la economía también creció fuertemente (1903-1913, 1918-1929, 1933-1944, 1964-1974), por lo que no fue el único momento, pero sí fue muy importante por su magnitud: un incremento promedio por año del 6.7 % del PBI. Otra discusión es acerca de los factores dinamizadores de dicho crecimiento –políticas internas o contexto externo-. Kulfas explica que si bien es evidente la influencia de los altos precios internacionales de las materias primas, el crecimiento no se produjo solamente por el “viento de cola” sino que también la gestión de la política económica del gobierno fue importante teniendo en cuenta lo que sucedió en los otros países de la región. Cuando algunos países vecinos tuvieron mejores precios de sus commodities (minería e hidrocarburos en Chile, Perú, Bolivia y Venezuela), reprimarizaron su economía y no tuvieron el mismo desempeño en variables claves como el nivel de desempleo y de crecimiento industrial. Por lo tanto,

a pesar de que el contexto internacional marcó cierta tendencia, evidenciada también por el impacto de la crisis de las hipotecas subprime en 2008, el país tuvo mayores grados de autonomía para definir la política económica.

En el Capítulo 2 se sitúa históricamente la posición económica de la Argentina, comparando su desempeño respecto a otros países desde fines del siglo XIX hasta la actualidad. Como síntesis, se desestima la afirmación de que la salida del modelo agroexportador implicó la declinación económica del país. Este capítulo también analiza lo ocurrido durante el período de industrialización por sustitución de importaciones (ISI) para co-tejar las hipótesis sobre su agotamiento. El pensamiento económico ortodoxo consideró que la causa del agotamiento de la ISI fue su propia insostenibilidad económica. Kulfas refuta esa hipótesis y sostiene que el quiebre definitivo de la industrialización fue el proyecto político-económico de la dictadura militar de 1976. En la década de 1960, el país había comenzado a exportar productos industriales, modificando su inserción en el comercio internacional por lo que el agotamiento no era tal.

En los capítulos 3, 4 y 5 se realiza un recorrido por la política económica de los tres gobiernos kirchneristas. En mayo de 2003 asumió Néstor Kirchner, quien inició un proceso que el autor llama estabilización heterodoxa. Matías Kulfas destaca algunas medidas como la política cambiaria, la consolidación de los superávits gemelos –fiscal y comercial-; la reestructuración de la deuda externa; las políticas sociales redistributivas mediante la transferencia de ingresos para los sectores populares, la generación de nuevos puestos de trabajo y la consolidación de los Convenios Colectivos de Trabajo para la negociación de los aumentos salariales, que privilegiaron el consumo y la expansión del mercado interno. Kirchner finalizó el gobierno en un contexto de recuperación del crecimiento económico.

El segundo período, el primer gobierno de CFK, debió afrontar dificultades tanto políticas como económicas desde la primera hora por el revés político que implicó la sanción de la ley que avalara la Resolución 125. Por otro lado, la coyuntura internacional generó fuertes consecuencias para la economía nacional. Si bien desde 2006 el país contaba con términos del intercambio favorables por los altos precios internacionales de la soja, logrando un balance comercial positivo, el estallido de la crisis internacional tuvo un importante impacto en la economía real. La crisis repercutió negativamente, no por la vía financiera, sino en el nivel de exportaciones argentinas que disminuyeron afectando la balanza comercial.

A este escenario se sumó la reaparición de la inflación en 2007, que llegó a ser del 25 %, provocando como consecuencia un importante malestar social. Como respuesta, el gobierno reaccionó con la sanción de algunas medidas contracíclicas destinadas a la reactivación del mercado interno y al sostenimiento de la demanda agregada:

la Asignación Universal por Hijo, viable económicamente por la recuperación de los aportes patronales; la incorporación de personal estatal; el aumento de los salarios mediante acuerdos paritarios por encima del valor de la inflación; el incentivo a la obra pública y las medidas destinadas al sostenimiento de los niveles de empleo industrial. La efectiva reacción del gobierno en el sostenimiento del modelo económico a pesar de los primeros indicios de limitaciones y obstáculos, sumada a la muerte del ex presidente Néstor Kirchner, revalorizó sus logros, dando continuidad al Frente para la Victoria en las elecciones de 2011.

En su discurso de reasunción del cargo, la presidenta dio cuenta de la necesidad de realizar un salto en el modelo macroeconómico, caracterizado como “sintonía fina”. Sin embargo, en lugar de una profundización del modelo, se debió apelar a su sostenimiento. Entre las dificultades emergentes se encontraron el déficit fiscal y la alta inflación. El déficit fiscal se produjo por las limitaciones productivas de la industria (automotriz y ensamblaje de productos electrónicos en Tierra del Fuego) y por el déficit energético, resultado del significativo costo del mantenimiento del subsidio a los servicios públicos que impactó tanto en la balanza comercial, como en el nivel del gasto público por el sostenimiento de los subsidios a las empresas privatizadas durante los años noventa.

La inflación y la presión sobre el tipo de cambio llevaron a decidir la restricción a la compra de divisa extranjera, generando el rechazo de los sectores medios acostumbrados a ahorrar en dólares. El sorpresivo conflicto con los fondos buitres sumó otra dificultad por la cual el gobierno terminó enfrentando desajustes macroeconómicos que produjeron cierto estancamiento económico.

El capítulo final realiza un balance de la economía kirchnerista. Como resultado, se observa que no se produjeron cambios estructurales, es decir que no se transformó la matriz productiva del país: no se crearon nuevos sectores económicos ni dejaron de tener preponderancia rubros como la producción de alimentos y bebidas. Sí se produjo una modificación en el patrón de acumulación, de valorización financiera a productiva: se recuperó la industria con la cual creció el empleo y la participación de los trabajadores en la distribución del ingreso, se crearon pymes y se distribuyó el ingreso mediante políticas sociales activas. Las falencias en la implementación de una política industrial integral y la ausencia de la coordinación estratégica entre las diferentes áreas del Estado (Industria, Ciencia y Tecnología, Educación, Banco Central, entre otros) generaron el resurgimiento de la restricción externa, una problemática estructural de la Argentina.

Para concluir, Kulfás reflexiona acerca de los legados del kirchnerismo en materia económica, entre los cuales destaca la recuperación del rol del Estado como interventor en la economía y en la conducción política del rumbo económico, contraria a la tecnocratización de los elencos económicos durante el neoliberalismo. Sin embargo, el autor ob-

serva que a pesar de la ductilidad y la vocación de gestión para solucionar las dificultades políticas coyunturales –tales como el conflicto del “campo”, el “cepo cambiario”, el litigio contra los fondos “buitre” –el kirchnerismo no tuvo una visión de planificación en el largo plazo y en ese marco, no logró consolidar un modelo de desarrollo alternativo para sustituir al neoliberalismo reinante a nivel mundial. Esta carencia es analizada como una dificultad regional: ninguno de los gobiernos latinoamericanos que pusieron en cuestión el régimen neoliberal, pudo constituir un sistema alternativo de acumulación.

Este libro es el paso inicial para pensar de forma integrada el ciclo económico kirchnerista. De lectura accesible a un público amplio, el autor logra condensar la trayectoria de la economía durante el período e incorpora como variable a su análisis las controversias políticas que debió atender el gobierno desde una perspectiva electoral. Entre las virtudes del libro se encuentra su consistencia argumentativa lograda a partir de los cuadros estadísticos y los gráficos anexados al final de cada capítulo. Otro aporte significativo es que Kulfás invita a reflexionar sobre la definición del estilo de desarrollo nacional. Si bien el kirchnerismo tuvo vocación industrializadora y priorizó un proyecto redistributivo, de inclusión social, terminó enfrentando problemas de consistencia macroeconómica, poniendo en jaque las mismas políticas impulsadas por el gobierno.

Sin embargo el texto deja sin trabajar el rol de los distintos sectores empresariales. El libro se inscribe dentro de la corriente estructuralista, pero no presenta una perspectiva de economía política; no incluye las acciones de empresarios nacionales y foráneos como variable que condiciona las relaciones de poder e incide en la toma de decisiones en materia económica.

Otra pregunta que podría realizarse es si el intento de síntesis no es muy reciente a la finalización del gobierno, suponiendo que la distancia temporal le podría otorgar luego valor agregado al análisis. Sin embargo, frente a la finalización del ciclo iniciado en 2003, gran cantidad de trabajos académicos se encuentran sistematizando las particularidades económicas del período. Este trabajo constituye un verdadero aporte en este sentido, demostrando que se puede realizar un análisis consistente de la política económica de los tres gobiernos kirchneristas, tratando de salvar las distancias entre quienes valoran positivamente la denominada “década ganada” y quienes la consideran perdida.

LEGISLACIÓN MINISTERIO DE FINANZAS**Decreto 29/2017 Facultades****(...)****EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA DECRETA:**

Artículo 1o.- Facúltase por hasta un monto que no supere la suma de VALOR NOMINAL DÓLARES ESTADOUNIDENSES VEINTE MIL MILLONES (V.N. u\$s 20.000.000.000) o se equivalente en otra moneda, al MINISTERIO DE FINANZAS a través del Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional, a incluir cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales estatales y federales ubicados en la Ciudad de NUEVA YORK -ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA- y/o de los tribunales ubicados en la Ciudad de LONDRES -REINO UNIDO DE GRAN BRETAÑA E IRLANDA DEL NORTE-, y que dispongan la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana, exclusivamente, respecto a reclamos que se pudieran producir en la jurisdicción que se prorrogue y con relación a los acuerdos que se suscriban y a las emisiones de deuda pública que se realicen con cargo al presente decreto, y sujeto a que se incluyan las denominadas «cláusulas de acción colectiva» y cláusula de «pari passu», de conformidad con las práctica actuales de los mercados internacionales de capitales.

La renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana no implicará renuncia alguna respecto de la inmunidad de la REPÚBLICA ARGENTINA con relación a la ejecución de los bienes que se detallan a continuación:

- a) Cualquier reserva del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA;
- b) Cualquier bien perteneciente al dominio público localizado en el territorio de la REPÚBLICA ARGENTINA, incluyendo los comprendidos por los artículos 234 y 235 del Código Civil y Comercial de la Nación;
- c) Cualquier bien localizado dentro o fuera del territorio argentino que preste un servicio público esencial;
- d) Cualquier bien (sea en la forma de efectivo, depósitos bancarios, valores, obligaciones de terceros o cualquier otro medio de pago) de la REPÚBLICA ARGENTINA, sus agencias gubernamentales y otras entidades gubernamentales relacionadas con la ejecución del presupuesto, dentro del alcance de los artículos 165 a 179 de la Ley No 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o.2014);

e) Cualquier bien alcanzado por los privilegios e inmunidades de la Convención de Viena sobre relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, incluyendo, pero no limitándose, a bienes, establecimientos y cuentas de las misiones argentinas;

f) Cualquier bien utilizado por una misión diplomática, gubernamental o consular de la REPÚBLICA ARGENTINA;

g) Impuestos y/o regalías adeudadas a la REPÚBLICA ARGENTINA y los derechos de ésta para recaudar impuestos y/o regalías;

h) Cualquier bien de carácter militar o bajo el control de una autoridad militar o agencia de defensa de la REPÚBLICA ARGENTINA;

i) Cualquier bien que forme parte de la herencia cultural de la REPÚBLICA ARGENTINA;Y

J) Los bienes protegidos por cualquier ley de inmunidad soberana que resulte aplicable.

Artículo 2o.- Encomiéndase al MINISTERIO DE FINANZAS, a través del Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional, a proceder a la registración ante la «SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (SEC)» de los ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA de un monto de bonos que no supere la suma del valor nominal autorizado por el Artículo 1o del presente, que podrán ser subsecuentemente emitidos en el marco del presente decreto en una o más transacciones por un monto total que no supere dicho valor nominal.

Las operaciones con cargo al presente decreto deberán encuadrarse dentro de las autorizaciones de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional de cada Ejercicio o en el marco del Artículo 65 de la Ley de Administración financiera y de los sistemas de Control del Sector Público Nacional No 24.156 y sus modificaciones.

Artículo 3o.- Facúltase al MINISTERIO DE FINANZAS, a través del Órgano Responsable de la Coordinación de los Sistemas de Administración Financiera del Sector Público Nacional, a:

a) Determinar las épocas, plazos, método y procedimientos de emisión de los nuevos títulos públicos;

b) Designar instituciones financieras que participarán en la colocación de los nuevos títulos públicos;

c) Suscribir acuerdos con entidades financieras colocadoras de los nuevos títulos públicos a emitirse, previendo, para ello, el pago de comisiones en condiciones de mercado;

d) Preparar y registrar un programa de títulos públicos ante los organismos de control de los principales mercados de capitales internacionales;

e) Suscribir acuerdos con agentes fiduciarios, agentes de pago, agentes de información, agentes de custodia, agentes de registración, agencias calificadoras de riesgo que sean necesarios tanto para las operaciones de cancelación de deuda como de emisión y colocación de los nuevos títulos públicos, previendo el pago de los correspondientes honorarios y gastos en condiciones de mercado;

f) Autorizar el pago de otros gastos necesarios de registración, impresión, distribución de prospectos, traducción y otros gastos asociados, los que deberán ser en condiciones de mercado, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el presente decreto; y

g) Autorizar a determinados funcionarios de las áreas competentes a suscribir la documentación respectiva y a implementar toda otra medida referida con las operaciones objeto del presente decreto.

Artículo 4o.- El gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto será imputado a las partidas presupuestarias correspondientes a la Jurisdicción 90 – Servicio de la Deuda Pública.

Artículo 5o.- Comuníquese, publíquese, dese a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. MACRI – Marcos Peña – Luis A. Caputo.

BO 12/01/2017

MINISTERIO DE FINANZAS**Decreto 231/2017 Prórroga de jurisdicción
(...)****EL PRESIDENTE DE LA NACIÓN ARGENTINA DECRETA:**

Artículo 1o.- Facúltase al MINISTERIO DE FINANZAS, por hasta un monto que no supere la suma de VALOR NOMINAL DE FRANCO SUIZOS TRES MIL MILLONES (V.N. CHF 3.000.000.000) a incluir cláusulas que establezcan la prórroga de jurisdicción a favor de los tribunales arbitrales y judiciales con sede en la CONFEDERACION SUIZA, y que dispongan la renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana, exclusivamente, respecto a reclamos que se pudieran producir en dicha jurisdicción y con relación a los acuerdos y documentos que se suscriban y a las emisiones de deuda pública que se realicen con cargo al presente decreto, y sujeto a que se incluyan las denominadas «cláusulas de acción colectiva» y cláusula de «pari passu», de conformidad con las prácticas actuales de los mercados internacionales de capitales. La renuncia a oponer la defensa de inmunidad soberana no implicará renuncia alguna respecto de la inmunidad de la REPÚBLICA ARGENTINA con relación a la ejecución de los bienes que se detallan a continuación:

- a) Cualquier reserva del BANCO CENTRAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA;
- b) Cualquier bien perteneciente al dominio público localizado en el territorio de la REPÚBLICA ARGENTINA, incluyendo los comprendidos por los artículos 234 y 235 del Código Civil y Comercial de la Nación;
- c) Cualquier bien localizado dentro o fuera del territorio argentino que preste un servicio público esencial;
- d) Cualquier bien (sea en la forma de efectivo, depósitos bancarios, valores, obligaciones de terceros o cualquier otro medio de pago) de la REPÚBLICA ARGENTINA, sus agencias gubernamentales y otras entidades gubernamentales relacionadas con la ejecución del presupuesto, dentro del alcance de los artículos 165 a 179 de la Ley No 11.672 Complementaria Permanente de Presupuesto (t.o.2014);
- e) Cualquier bien alcanzado por los privilegios e inmunidades de la Convención de Viena sobre relaciones Diplomáticas de 1961 y la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963, incluyendo, pero no limitándose, a bienes, establecimientos y cuentas de las misiones argentinas;

f) Cualquier bien utilizado por una misión diplomática, gubernamental o consular de la REPÚBLICA ARGENTINA;

g) Impuestos y/o regalías adeudadas a la REPÚBLICA ARGENTINA y los derechos de ésta para recaudar impuestos y/o regalías;

h) Cualquier bien de carácter militar o bajo el control de una autoridad militar o agencia de defensa de la REPÚBLICA ARGENTINA;

i) Cualquier bien que forme parte de la herencia cultural de la REPÚBLICA ARGENTINA;Y

J) Los bienes protegidos por cualquier ley de inmunidad soberana que resulte aplicable.

Artículo 2o.- Facúltase al MINISTERIO DE FINANZAS a:

- a) Determinar las épocas, plazos, métodos y procedimientos de emisión de los nuevos títulos públicos;
- b) Designar instituciones financieras que participarán en la colocación de los nuevos títulos públicos;
- c) Suscribir acuerdos con entidades financieras colocadoras de los nuevos títulos públicos a emitirse, previendo, para ello, el pago de comisiones en condiciones de mercado;
- d) Preparar y registrar un programa de títulos públicos ante los organismos de control de los principales mercados de capitales internacionales;
- e) Suscribir acuerdos con agentes fiduciarios, agentes de pago, agentes de información, agentes de custodia, agentes de registración, agentes de listado y agencias calificadoras de riesgo que sean necesarios tanto para las operaciones de cancelación de deuda como de emisión y colocación de los nuevos títulos públicos, previendo el pago de los correspondientes honorarios y gastos en condiciones de mercado;
- f) Autorizar el pago de otros gastos necesarios de registración, impresión, distribución de prospectos, traducción y otros gastos asociados, los que deberán ser en condiciones de mercado, a fin de dar cumplimiento a lo previsto en el presente decreto; y
- g) Implementar toda otra medida referida con las operaciones objeto del presente decreto y suscribir por sí o por los funcionarios que se designen, la documentación respectiva.

Las operaciones con cargo al presente decreto deberán encuadrarse dentro de las autorizaciones de la Ley de Presupuesto General de la Administración Nacional de cada Ejercicio o una autorización legislativa específica.

Artículo 3o.- El gasto que demande el cumplimiento de lo dispuesto en el presente decreto, será imputado a las partidas presupuestarias correspondientes de la Jurisdicción 90 – Servicio de la Deuda Pública.

Artículo 4o.- Comuníquese, publíquese, dése a la DIRECCIÓN NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL y archívese. MACRI –Marcos Peña – Luis Andrés Caputo.

BO 06/04/2017

Pares evaluadores externos del Volumen 6

La **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** expresa su agradecimiento a los y las colegas que se desempeñaron como evaluadores externos de los números 10 y 11, correspondientes al volumen 6:

Avalle, Gerardo (Universidad Católica de Córdoba)

Bonicato, María (Universidad Nacional de La Plata)

Borda, Sandra (Universidad de los Andes, Colombia)

Brikman, Denise (Universidad de Buenos Aires)

Calvi, Gabriel (Universidad de Buenos Aires)

Castrillón, María del Carmen (Universidad del Valle, Colombia)

Collado, Alejandra (Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales/Conicet)

Gentile, Micaela (Universidad de Buenos Aires)

Kersfeld, Daniel (Instituto de Altos Estudios Nacionales, Quito, Ecuador)

Laguado, Arturo (Instituto Nacional de la Administración Pública)

Lara, Ignacio (Universidad Nacional de La Plata)

Martínez, Laura Victoria (Universidad de Buenos Aires)

Oddone, Carlos Nahuel (Centro de Altos Estudios Internacionales, Quito, Ecuador)

Oregiosi, Soledad (Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires)

Ostuni, Fernando (Universidad de Buenos Aires)

Paulino, María Inés (Universidad de Buenos Aires)

Pasquarillo Mariano, Karina Lilia (Universidad del Estado de São Paulo, sede Araraquara, Brasil)

Pozzer, José Antonio (Universidad Nacional del Nordeste)

Polola, Daniela (Universidad Nacional de Rosario)

Roberti, Eugenia (Universidad Nacional de La Plata)

Rosales, Walter (Universidad Nacional de La Plata)

Salvia, Hernán (Universidad Nacional de La Plata)

Solanas, Facundo (Instituto de Investigaciones Gino Germani/Conicet)

Sosa, Pamela (Universidad de Buenos Aires)

Tomatis, Karina (Universidad Nacional de Cuyo)

Varesi, Gastón Ángel (Universidad Nacional de La Plata)

Zapata, Cecilia (Universidad de Buenos Aires)

Indicaciones para la presentación de originales

General

La extensión máxima de los artículos es 12000 palabras incluyendo notas finales y referencias bibliográficas (con una tolerancia de no más de 10%); la de las reseñas será de 2000 palabras en las mismas condiciones.

Los textos sometidos a dictamen y publicación deberán ser originales. El autor o autora acompañará una declaración garantizando que el texto no está siendo sometido a dictamen o publicación en otro medio escrito o electrónico simultáneamente, con la posible excepción de artículos sometidos a publicación en publicaciones extranjeras en idioma distinto del castellano.

Los textos a dictamen serán presentados en formato electrónico en idioma español. Excepcionalmente se podrán aceptar originales en otros idiomas.

Los autores interesados en proponer sus contribuciones las podrán enviar a la Secretaría de Redacción a través del correo electrónico de la Revista perspectivas@unla.edu.ar en formato Word 97-2003, RTF o compatible o bien mediante la plataforma OJS anexa a la edición digital de la Revista. 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 evitarán notas excesivamente extensas, que desarrollen argumentos laterales no directamente vinculados al texto. Las mismas deberán ubicarse al final del artículo con numeración arábiga.

Los cuadros y gráficos se ubicarán al final del trabajo indicando en el desarrollo del texto su ubicación del modo siguiente (Cuadro 1; Cuadro 2; Gráfico 1; Gráfico 2).

Referencias bibliográficas: En el cuerpo del texto y en las notas se harán con el apellido del autor seguido del año de publicación y la página o páginas pertinentes cuando se trata de transcripción literal (ej.: Sassen 2010:183). La identificación completa de la fuente se efectuará al final del artículo en la sección “Referencias”, de la manera siguiente: Sassen, Siaska (2010) *Territorio, autoridad y derechos. De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Madrid: Katz Editores.

Si se trata de artículos, la referencia en texto es similar a la anterior. La referencia completa al final se hará entrecomillando el título del artículo resaltando el nombre de la publicación e indicando número y fecha y primera y última página del artículo citado. Ej.: Mato, Daniel (2007) “Importancia de los referentes territoriales en los procesos transnacionales. Una crítica de la idea de ‘desterritorialización’ basada en estudios de casos”. *Estudios de Sociología*. 23:35-63.

En caso de capítulos en compilaciones, anuarios y similares la referencia en texto es la misma que las anteriores; la final será, ej.: Vilas, Carlos M. (2010) “Estado: política y economía en el capitalismo global”. En Daniel Toribio (comp.) *La universidad en la Argentina*. Lanús: Ediciones de la UNLa, 2010:233-266.

En caso de obras publicadas en fuentes en red, la referencia de autor, etc. seguirá las reglas precedentes, agregándose la dirección electrónica y la fecha de acceso. Ej.: Hill, General James T. (2004) Statement of General James Hill before the Armed Forces Commission of the House of Representatives of the USA, March 24.
<http://usinfo.state.gov/espanol/04032904.html> accesado el 3 de abril 2004.

Las normas de estilo de la American Psychological Association (APA) en su sexta edición (2009) se aplicarán subsidiariamente.

Reseñas bibliográficas

Deberán aportar al debate académico y no limitarse a una simple síntesis o “paneo” de la obra. Serán reseñas de libros (incluidas compilaciones y antologías), no de artículos o capítulos.

Además de las normas de estilo correspondientes, en lo pertinente, a los artículos, deberán detallar, al inicio, con sangría, todas las referencias editoriales de la obra reseñada. Ej.: Daniel Arroyo, *Políticas Sociales. Ideas para un debate necesario*. 1ª. Edición. Buenos Aires: La Crujía Editores, 2009. 160 p. ISBN 978-987-601-056-6

En caso de compilación, el apellido y nombre del compilador será seguido de la abreviación de su papel: comp., dir., ed....

La última revisión de las normas de estilo y formato prefijado pueden ser consultados en el sitio web: <http://www.unla.edu.ar/index.php/perspectivas-de-politicas-publicas-presentacion>

Proceso de arbitraje por pares

Los originales que se sometan para su publicación en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** serán objeto de una revisión por la Secretaría de Redacción y serán devueltos a sus autores/as en caso no ajustarse a las normas de estilo y formato prefijadas. Superada esta etapa el texto será remitido, con omisión de toda referencia al autor o autores, a arbitraje anónimo externo por pares bajo la modalidad de doble ciego, quienes contarán con tres (3) semanas para emitir dictamen. Éste, mediante una planilla de evaluación, se comunicará al autor, con resguardo del nombre de los responsables de la evaluación. En su caso, el autor deberá responder a las recomendaciones del arbitraje respecto de las observaciones que de alguna manera condicionen o rechacen la publicación, respuesta que será reenviada al/los árbitros que la formularon. En caso de no alcanzarse un acuerdo, intervendrán para zanjar el asunto dos miembros del Comité Académico y el Director de la Revista. En caso de mantenerse el desacuerdo, se someterá a opinión del Consejo Asesor.

Derechos de autor y política de responsabilidad

La revista **Perspectivas de Políticas Públicas** requiere a los autores que concedan la propiedad de sus derechos de autor, para que su artículo o colaboración sean reproducidos, publicados, editados, fijados, comunicados y transmitidos públicamente en cualquier forma o medio, así como su distribución en el número de ejemplares que se requieran y su comunicación pública, en cada una de sus modalidades, incluida su puesta a disposición del público a través de tecnologías para fines exclusivamente científicos, culturales, de difusión y sin fines de lucro.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son propiedad de la Universidad Nacional de Lanús. Sin embargo se permite la reproducción posterior de los mismos, previa autorización y con la cita de la publicación original. En ningún caso serán devueltos los originales.

Los artículos y reseñas publicados en la **Revista Perspectivas de Políticas Públicas** son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la opinión de la Dirección ni las autoridades de la Universidad Nacional de Lanús.

Puntos de Venta de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas

Venta en librerías

Librería de la UNLa

Edificio José Hernández
29 de Septiembre 3901
Remedios de Escalada

Fedro Libros

Carlos Calvo 578
Ciudad de Buenos Aires

Librería Vivaldi

Santiago del Estero 998
Ciudad de Buenos Aires

Páginas Libres

Santiago del Estero 1112
Ciudad de Buenos Aires

Librería de Las Madres

H. Yrigoyen 1584
Ciudad de Buenos Aires

Prometeo Libros

Corrientes 1916
Ciudad de Buenos Aires