

Revista

**Perspectivas de
Políticas Públicas**

13

ISSN 1853-9254 (edición impresa)
ISSN 2362-2105 (edición digital)
Año 7, Nro 13. julio-diciembre 2017

Publicación semestral del
Departamento de Planificación
y Políticas Públicas

Universidad Nacional de Lanús
Provincia de Buenos Aires, Argentina

Revista
Perspectivas de
Políticas Públicas

Vol. 7 No. 13, julio-diciembre 2017

Departamento de Planificación y Políticas Públicas
Universidad Nacional de Lanús
Argentina



**Revista
Perspectivas de Políticas
Públicas**

Vol. 7 No. 13
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 Villa 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

latindex

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 †
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 †
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. 7 No. 13
Julio-diciembre 2017

Presentación *pág. 10-12*

Carlos M. Vilas

Artículos

Pablo Martín Méndez *pág. 13-35*

El neoliberalismo puesto en perspectiva.

Para una revisión de nuestras concepciones críticas.

Neoliberalism in perspective.

For a review of our critical conceptions.

**Ignacio E. Carballo, Carlos M. Belloni, Martín
López Amorós y Eduardo L. Fracchia** *pág. 37-88*

Emprendedorismo y políticas públicas.

Una introducción a la literatura.

Entrepreneurship and public policies.

An introduction to the literature.

Venetia Romagnoli *pág. 89-107*

El proceso de construcción de las necesidades

en las políticas habitacionales. Un modelo

teórico-metodológico para su análisis desde

una perspectiva interpretativa.

Shaping housing needs in public policies.

A theoretical-methodological model from

an interpretive perspective.

Juan Pablo Quiroga *pág. 109-137*

El síntoma de la estatalidad: controles de precios

y las capacidades estatales. El caso de *Precios Cuidados*

en Argentina.

The Symptom of Statehood: Price Control Policies and State

Capabilities. The Case of Precios Cuidados in Argentina.

Magdalena Gil García *pág. 139-160*

Políticas de empleo público en la provincia

de Buenos Aires (1991-2016).

Public employment policies in Buenos Aires Province (1991-2016).

Sol Gastaldi y Sergio G. Eissa *pág. 161-193*

El Instrumento Militar Argentino: Reflexiones
en torno a su despliegue.

*Argentina's Military Instrument: Reflections
on its deployment.*

Martha Cecilia Jaramillo Cardona y Salvador

Adame Gómez *pág. 195-212*

Desigualdad de género y políticas públicas

en áreas naturales protegidas.

Gender inequality and public policies in protected areas.

Reseñas

Emmanuel Biset y Roque Farrán

(compiladores) *pág. 213-216*

Estado: Perspectivas Posfundacionales.

Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Prometeo Libros, 2017. 280 p.

ISBN 978-987-574-843-9.

Reseña de Sebastián Cruz Barbosa

Universidad Nacional de Lanús

Olivia Tena Guerrero y Jahel López Guerrero

(coordinadoras) *pág. 217-221*

*Mujeres en la Policía. Miradas feministas sobre
su experiencia y su entorno laboral.*

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias

en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional

Autónoma de México. Primera edición, 2017. 414 pág.

(Colección diversidad feminista)

ISBN 978-607-02-8989-7

Reseña de Mauro Vivas

Universidad Nacional de Lanús

Indicaciones editoriales y de estilo

a los colaboradores *pág. 223-225*

Revista
**Perspectivas de
Políticas Públicas**

“Negocios libres y gente presa” resumió Eduardo Galeano al neoliberalismo incipiente de la década de 1970, cuando gran parte de Latinoamérica se encontraba bajo la férula de dictaduras cívico militares que desde las mesas de tortura, las violaciones y desapariciones forzadas impusieron su versión del libre mercado. Hoy sabemos que las cosas no son tan simples, que en muchos países el neoliberalismo es compatible con la democracia representativa, que segmentos importantes de la ciudadanía optan electoralmente por él, y que la voluntad democrática conduce a veces a caminar por senderos de empobrecimiento y vulnerabilidad social a muchos de esos esperanzados votantes. Esta aparente paradoja indica que la relación entre régimen político y organización económica es mucho más compleja que lo frecuentemente imaginado, entre otras razones porque el neoliberalismo, más exactamente la variante neoliberal del capitalismo, no se reduce en modo alguno a lo económico sino que implica un rediseño integral de las pautas predominantes de sociabilidad. Una economía de mercado sólo funciona en una sociedad de mercado, advirtió Karl Polanyi. Para aspirar a funcionar a plenitud no basta el despliegue del poder coactivo del estado. El neoliberalismo debe generar instituciones y patrones de interacción social de acuerdo a las relaciones de poder que lo sustentan; sobre todo debe instalarse en la cabeza de la gente, reformatear su sentido común, enseñarle a pensar, a querer y a sentir de una cierta manera –producir hegemonía, diría Gramsci– que sea compatible con los objetivos hacia los que el diseño político-económico-cultural se orienta, y con los intereses materiales e ideológicos que lo conducen. Si en regímenes socialdemócratas o populistas el estado interpela a los ciudadanos en función de su adscripción a determinados colectivos sociales –la clase, la etnicidad, el género, las categorías etarias, las afinidades políticas– que potencian sus demandas de derechos y libertades, el discurso neoliberal interpela a las personas en tanto individuos cuya sociabilidad se construye al margen y eventualmente en contra o más allá de aquellas pertenencias e identificaciones, presentadas como otros tantos obstáculos a una realización exitosa enteramente personal. Liberado de esos aherrojamientos, el individuo, con sus aspiraciones, energías y egoísmos es el demiurgo de la cosmovisión neoliberal.

Este número de la Revista presenta dos artículos que, desde diferentes perspectivas, encaran facetas de este asunto. Pablo Martín Méndez indaga las razones por las que los programas neoliberales de gobierno ganan una amplia adhesión en la población y cómo interpelan las conductas y creencias de mucha gente, más allá de la ortodoxia econó-

mica y la represión. A través de una acuciosa recorrida bibliográfica, el texto de Ignacio Carballo y asociados encuentra una posible respuesta en la teoría del emprendorismo como exaltación de la creatividad individual contra viento y marea y en las políticas públicas que lo estimulan, en implícita contraposición a las restricciones del capitalismo regulado.

Las políticas públicas pueden ser vistas como el momento de encuentro entre la sociedad, el poder y la gestión. El artículo de Venettia Romagnoli propone un modelo teórico-metodológico para el análisis de las tensiones, conflictos y convergencias que tienen lugar en la formulación de políticas, tomando como caso una política de vivienda para sectores empobrecidos en una provincia. A diferencia de los enfoques convencionales “top-down” y “under-above”, la autora destaca el modo en que las necesidades a las que la política busca dar respuesta son fruto del entramado de interacciones entre los actores sociales de una u otra manera involucrados, el poder político y la administración pública. El modo en que este proceso de producción conceptual se desenvuelve incide en el diseño de la política, en sus modos de implementación y en los efectos que genera.

La interacción entre actores, poder y gestión se observa, con modalidades particulares, en toda política pública que aspira a ser eficaz en el tratamiento del problema al que responde. El estudio de Juan Pablo Quiroga sobre el programa “Precios cuidados” enfoca la formación y ejecución de una política heterodoxa de control de precios que apela al involucramiento activo de actores de la sociedad; por consiguiente, un programa con evidentes reverberaciones políticas. Además de una valoración de los resultados alcanzados, la comparación de los casos argentino y venezolano muestra la distancia que suele existir entre la asignación al estado de determinadas funciones, el desarrollo de las capacidades requeridas para producir los efectos deseados, y las tensiones que suelen suscitarse entre un enfoque administrativo convencional en la gestión de los programas, y la incorporación de actores sociales a la supervisión e implementación de los mismos.

En toda política pública el estado interviene en un doble sentido: como institucionalización de poder político que define objetivos, produce políticas y asigna recursos en función de los referidos entramados, y como administración. Las alteraciones y modificaciones que han tenido lugar en las décadas recientes en materia de organización estatal y gestión pública han tenido un capítulo importante en la variación de los regímenes de empleo público, tanto en el plano del Estado nacional como en las jurisdicciones provinciales. El texto de Magdalena Gil García indaga en las alternativas que este asunto ha experimentado en la Provincia de Buenos Aires en el tránsito del neoliberalismo de los años noventa al desarrollismo nacional popular de la década larga del kirchnerismo, y el retorno neoliberal reciente.

Nada hay de unilineal en la producción y ejecución de políticas públicas. Los artículos con los que se cierra este número, referidos a cuestiones específicas disímiles en so-

ciudades diferentes, así lo ilustran. El trabajo de Sol Gastaldi y Sergio G. Eissa pone de relieve algunas inconsistencias del despliegue militar argentino con la ley de Defensa Nacional sancionada en 2005. Los autores llaman la atención respecto de la persistencia de estrategias de despliegue territorial derivadas de enfoques de defensa nacional con preocupación central en un enemigo interno, en contraste con la orientación normativa hacia el planeamiento estratégico de acuerdo a las transformaciones registradas en los escenarios nacional, regional e internacional. Por su parte, el análisis de Martha Cecilia Jaramillo Cardona y Salvador Adame Gómez llama la atención sobre la persistencia de desigualdades de género en las políticas de protección de áreas naturales en el estado de Sonora (México), que afectan en particular a las mujeres cabeza de familia dedicadas a la producción agrícola.

Arturo A. Fernández (1940-2017)

El equipo de producción de la Revista Perspectivas de Políticas Públicas informa con tristeza el fallecimiento de quien fue, desde el primer número, miembro distinguido del Consejo Asesor. Politólogo de merecido renombre dentro y fuera de Argentina, docente e investigador en universidades del país y el exterior, presidente en dos oportunidades de la Sociedad Argentina de Análisis Político, merecidamente galardonado con premios y distinciones, a lo largo de cuatro décadas impulsó de manera relevante el desarrollo de la Ciencia Política nacional y la formación de docentes e investigadores que a partir de esa guía emprendieron sus propios y exitosos caminos. Vamos a extrañarlo.

Carlos M. Vilas
Director, RPPP

El neoliberalismo puesto en perspectiva. Para una revisión de nuestras concepciones críticas

Neoliberalism in perspective. For a review of our critical conceptions

Pablo Martín Méndez

Doctor en Filosofía (UNLa).
Becario Postdoctoral (CONICET).
Licenciado y Profesor en Ciencia Política (UBA).
Profesor titular de Fundamentos de Ciencia Política (UNLa).

Resumen

Este artículo pretende abrir algunos puntos necesarios de debate para avanzar en la re-conceptualización del “neoliberalismo”, desplazando el análisis crítico un poco más allá de los supuestos habituales. ¿Cómo entendemos hoy al neoliberalismo? ¿En qué nos apoyamos para criticarlo? Al neoliberalismo se lo suele identificar en gran parte de la literatura con una suerte de *regreso hacia el pasado*, ya sea en la forma de la ortodoxia económica o bien del intervencionismo represivo. Sin dar respuestas últimas y definitivas, nos preguntamos aquí cómo los programas neoliberales de gobierno ganan una amplia adhesión en la población, cómo interpelan nuestras conductas y creencias, más allá de la ortodoxia económica y la represión.

Palabras clave: programas neoliberales de gobierno - genealogía - libertad de emprendimiento - crítica.

Abstract

This article aims to open some points of debate to advance in the re-conceptualization of “Neoliberalism”. In other words, we want to shift critical analysis a bit beyond most common assumptions. What do we understand today by Neoliberalism? On what basis do we criticize it?

Fecha de recepción:

23.4.17

Fecha de aceptación:

12.8.17

Neoliberalism is usually identified with some kind of return to the past, either in the form of economic orthodoxy or repressive interventionism. Without giving definitive answers, we ask here how neoliberal government programs reach a wide adherence in the population, how they aim to speak to our behaviours and beliefs, beyond economic orthodoxy and repression.

Key words: *neoliberalism - government programs - genealogy - freedom of entrepreneurship - criticism.*

Introducción

El “neoliberalismo” se ha convertido últimamente en un concepto ambiguo e incluso problemático en sí mismo. Su uso no sólo resulta atractivo, sino que además parece ineludible en cualquier crítica de la actualidad. Su definición, en cambio, presenta enormes dificultades e inconsistencias. No hay un acuerdo común sobre los límites y los alcances del concepto de neoliberalismo. Algunos críticos contemporáneos hablan de la imposición de una doctrina económica que, como tal, desconoce o deja de lado las variables sociales, políticas y culturales. Otros advierten la presencia del neoliberalismo en casi todas partes, asimilándolo a fenómenos tan vastos como el imperialismo o la globalización (Harvey 2015; Jessop 2002). Nadie sabe bien dónde el neoliberalismo empieza y termina; nadie puede responder tampoco en qué punto las teorías, las prácticas gubernamentales y las variables sociales se cruzan para dar lugar al fenómeno neoliberal. Por una u otra razón, el neoliberalismo deviene en una suerte de “concepto tramposo”, más pronto a generar confusiones que a estimular el debate académico y político (Brenner, Peck y Theodore 2010; Venugopal 2015).

Quizá sea el debate lo que todavía hace falta practicar en Argentina y en gran parte de América Latina, donde sólo muy recientemente hemos comenzado a salir de las concepciones “negativas” sobre el neoliberalismo. Nos referimos a la asimilación directa de las políticas neoliberales con la desregulación económica, el ajuste fiscal y la restricción de las protecciones sociales. Esta operación reduccionista, que según Boas y Gans-Morse (2009) resulta muy frecuente en los estudios latinoamericanos, es el primer punto a problematizar en el presente artículo.¹ El segundo punto de discusión está en la tendencia, también bastante común, a establecer una identificación casi excluyente entre las políticas neoliberales y la represión estatal, lo cual no sólo se observa en las críticas de tono sociológico o político, sino además en las perspectivas

antropológicas al estilo de Loïc Wacquant (2012), o bien en críticas epistemológicas como la de Ricardo Gómez (1995).

Así planteadas las cosas, nuestro objetivo consiste en *hacer la crítica* a algunos conceptos y definiciones usuales de neoliberalismo, mostrando sus posibles límites y abriendo a la par ciertos puntos de debate. Aquello que nos guía no es en absoluto una pretensión de “neutralidad valorativa” o una estricta vocación de científicidad, como si en el límite se tratase simplemente de des-ideologizar las actuales críticas al neoliberalismo en pos de un análisis más objetivo y desinteresado. Muy por el contrario, lo que intentamos hacer es complementar e incluso potenciar tales críticas.

La revisión de las críticas vigentes sobre el neoliberalismo resulta imprescindible especialmente hoy día, cuando en Argentina y en América Latina se están dando fenómenos difíciles de analizar con las herramientas conceptuales disponibles. A pesar de las constantes crisis financieras, de los repetidos fracasos económicos, de las resistencias populares y la búsqueda de proyectos políticos alternativos, los programas neoliberales de gobierno no sólo persisten en el tiempo, sino que además parecen arraigarse cada vez más en la población. Pues bien, *¿cómo explicamos esto?*

Al menos desde nuestro punto de vista, el problema no reside en la escasez de análisis e interpretaciones; en cualquier caso, creemos que hace falta ensayar y construir nuevas formas de argumentación, sin que ello implique descartar o restar valor a las formas explicativas más frecuentes. Ni las ciencias sociales en general, ni la ciencia política en particular, permanecen ajenas a semejante tarea. Pero aclaremos que tampoco es nuestra intención discutir con un determinado posicionamiento teórico y metodológico. Antes bien, la idea es desplazar el análisis un poco más allá de los supuestos que subyacen en varias de las críticas actuales sobre el neoliberalismo.

Aquí nos conformaremos con identificar dos de esos supuestos. El primero consiste en introducir al neoliberalismo en toda una suerte de “historia cíclica” o circular, donde los períodos conservadores se alternarían indefinidamente con ciclos progresistas. Puesto en estos términos, el neoliberalismo es leído como un capítulo más en la eterna lucha entre las minorías mezquinas y las mayorías populares, las clases opresoras y las masas oprimidas, los poderosos y los despojados de casi todo, inaugurando o reabriendo un ciclo que ya pasó en otros momentos y que se repetirá hasta el fin de la historia. El segundo supuesto, relacionado con el primero y también presente en una inmensa variedad de análisis, nos lleva a concluir que los proyectos neoliberales, precisamente por su impopularidad y por su tendencia a generar exclusión, sólo son posibles mediante la represión y la violencia. Para que las masas acepten lo inaceptable, resultaría necesario copar las calles con policías, sofocar toda posible resistencia, regimenter la sociedad entera, hasta el punto mismo de coartar la mayor parte de las libertades civiles. Esta

interpretación no es injustificada, sino que se apoya en innumerables experiencias y hechos de la vida cotidiana. La represión estatal, se mire por donde se mire, parecería constituirse en la *ultima ratio* de cualquier política neoliberal.

Puede que sea David Harvey, un crítico marxista muy leído en América Latina, quien mejor resuma la serie de posturas que aquí intentamos revisar. Desde su perspectiva, el análisis del neoliberalismo debe contemplar dos dimensiones distintas. Por un lado, está la teoría o la “ortodoxia neoliberal”, basada principalmente en la desregulación de los mercados, la privatización de las empresas públicas y el retroceso del Estado en las áreas de provisión social. Por el otro, hay un proceso real de “neoliberalización” donde el Estado se desvía de las pautas ortodoxas para intervenir en favor de los negocios y la especulación financiera, reprimiendo toda oposición a los intereses corporativos:

Para protegerse frente a sus grandes miedos —el fascismo, el comunismo, el socialismo, el populismo autoritario e incluso el gobierno de la mayoría— los neoliberales tienen que poner fuertes límites al gobierno democrático y apoyarse, en cambio, en instituciones no democráticas ni políticamente responsables (como la Reserva Federal o el FMI) para tomar decisiones determinantes. Esto crea la paradoja de una intensa intervención estatal y el gobierno por parte de élites y de “expertos” en un mundo en el que se supone que el Estado no es intervencionista. (...) Frente a los movimientos sociales que buscan intervenciones colectivas, el Estado neoliberal se ve obligado a intervenir, en ocasiones de manera represiva, negando, por lo tanto, las mismas libertades que supuestamente defiende. (Harvey 2015:78-79).

¿Qué entendemos entonces por neoliberalismo? Al neoliberalismo se lo suele identificar actualmente con una vuelta hacia *lo peor del pasado*, ya sea porque allí encontramos la reactivación de la ortodoxia económica, cuyo único objetivo consistiría en liberar las fuerzas naturales del mercado, o bien porque las políticas neoliberales nos huelen de una manera u otra a represión organizada, vale decir, a una violencia dirigida desde el Estado y los aparatos paraestatales contra la sociedad civil. Para nosotros, el neoliberalismo no se reduce necesariamente ni a una cosa ni a la otra: ni al retorno de la ortodoxia, ni tampoco al simple aumento de la represión estatal. Hay que preguntar cómo el neoliberalismo gana adhesión en la población, cómo se arraiga en nuestros comportamientos y creencias, más allá de la ortodoxia económica y la represión de Estado. No es que se trate de negar esos fenómenos; al contrario, pensar al neoliberalismo más allá de la ortodoxia y la represión equivale a preguntarse también *cómo una cosa y otra son en el límite posibles*.

1. Más allá de la ortodoxia económica

El neoliberalismo sobre el cual hablaremos aquí no es un fenómeno general y omni-comprendido, equiparable a realidades tales como el “capitalismo”, la “globalización” o el “imperialismo”. Antes bien, se trata de abordar al neoliberalismo por sus aspectos programáticos o propositivos, concibiéndolo como un “criterio de inteligibilidad” sobre las prácticas y las relaciones socioeconómicas. Desde esta perspectiva, el neoliberalismo es mucho más y a la vez mucho menos de lo que estamos habituados a pensar. Es mucho más porque, a nivel programático, el neoliberalismo funciona como un modo específico de descifrar las relaciones entre el mercado, las intervenciones estatales y las libertades de los individuos; pero también mucho menos, porque no hay programa neoliberal capaz de determinar esas relaciones en todos sus aspectos reales y concretos.² Los programas neoliberales no explican la realidad en su totalidad, puesto que nunca se aplican en forma total y homogénea. Dicho en otros términos, no hay una realidad a la cual podamos calificar de “neoliberal”; lo que hay en todo caso son variables neoliberales que intervienen en nuestro presente, actuando en contradicción o en conjunto con otras formas de descifrar e intervenir la realidad misma.

Hechas estas aclaraciones, ¿cómo entendemos entonces a los programas neoliberales? ¿cuáles serían sus propuestas o contenidos concretos? La respuesta a estas preguntas no es sencilla; sobre todo porque requiere posicionarnos en los *márgenes* de las concepciones más aceptadas y difundidas acerca del neoliberalismo. Existe una suerte de historia convencional que relaciona al neoliberalismo con las doctrinas económicas del liberalismo decimonónico. Varios críticos hablarán de un retorno hacia la famosa “mano invisible” de Adam Smith (Boron 2003), mientras que otros pensarán en la recuperación de la “teoría neoclásica” (Bresser-Pereira 2009; Saad-Filho y Johnston 2005). A través de distintos caminos, todos coincidirán en suponer que el neoliberalismo es la predominancia de las fórmulas, las ecuaciones y las recetas económicas por sobre la realidad social, cultural y moral de un pueblo (Bourdieu 1998). Ser neoliberal implicaría comportarse entonces como un ortodoxo, vale decir, como alguien que, al adherir tan fuertemente a una determinada doctrina o conjunto de ideas, deja de percibir otras realidades posibles, en tal caso: las realidades extraeconómicas. Pues bien, ¿vamos a conformarnos con esa concepción crítica?, ¿acaso el neoliberalismo se reduce inevitablemente a la ortodoxia económica?

A la historia convencional habría que proponerle, como modo de estimular y enriquecer el debate, una genealogía sobre el neoliberalismo. La genealogía, decía Michel Foucault, es un instrumento de análisis que pone la mirada en las partes más grises y empolvadas de la historia, adentrándose en las condiciones de emergencia y mutación de nuestros sistemas de pensamiento, nuestros regímenes de verdad, nuestros modos de conducirnos y de ser conducidos por otros, nuestras libertades (Foucault 1971, 2013).

Se trata de desmenuzar toda interpretación lineal de la historia, en el intento de abrir espacios allí donde las cosas parecen perfectamente continuas o sucesivas. La genealogía, sostendremos nosotros, se ahorra en casi todo momento los análisis circulares de nuestra actualidad, sobre todo aquellos donde los ciclos progresistas parecerían sucederse infinitamente con los ciclos conservadores.

Por cuanto al neoliberalismo respecta, el método genealógico deberá mirar un poco más allá de ciertos puntos históricos bastante recurrentes. Nos referimos fundamentalmente a Friedrich Hayek y Milton Friedman, que son considerados por muchos como la fuente primaria de todo el pensamiento neoliberal. No hay que ir demasiado lejos para advertir que estos intelectuales, calificados a menudo de ortodoxos, participan de un amplio programa de reforma social y cultural. Ello ya es evidente en el conocido libro *The Road to Serfdom* (1944) de Hayek, particularmente en los pasajes donde la promoción de la libertad económica no aparece como un objetivo aislado o cerrado en sí mismo, sino que se vincula al intento de recuperar la cultura y los valores abandonados con el intervencionismo de Estado, el socialismo y finalmente el totalitarismo. Décadas más tarde, cuando los programas neoliberales se difundían por todo el mundo, la misma Margaret Thatcher lanzará una frase enigmática: “Economics are the method. The object is the change of soul” (“La economía es el método. El objetivo es cambiar el alma”).

Lo cierto es que los aspectos más “reformistas” del neoliberalismo, incluyendo la dimensión social, cultural y hasta espiritual de sus proyectos de gobierno, se perciben con mayor claridad en un conjunto de pensadores hoy en día olvidados por la historia de las ideas. Estamos hablando de economistas tales como Wilhelm Röpke, Walter Eucken y Alfred Müller-Armack, cuyos escritos sólo muy recientemente han sido tomados en cuenta por el análisis genealógico del neoliberalismo.³ La selección no es azarosa; por el contrario, los trabajos de Röpke, Eucken y Müller-Armack están asociados de diferentes maneras al “Ordoliberalismo alemán”, “La escuela de Friburgo” y la “Economía social de mercado” de mediados del siglo XX. En estas corrientes de pensamiento, surgidas en Europa Occidental y difundidas rápidamente hacia otros lugares del mundo, algunos estudiosos contemporáneos encuentran la versión más “positiva” del neoliberalismo, ya sea por el hecho de que sus miembros se identificaban con la necesidad de fundar un “nuevo liberalismo”, o bien porque sus programas políticos no quedan limitados en la mera desregulación de los mercados, la privatización de las empresas públicas y el desguace del Estado (Boas y Gans-Morse 2009:145-147; Peck: 2008:19-22).⁴

La especificidad de esa vertiente de neoliberalismo –o aquello que la haría diferir de las posturas hoy en día más conocidas– está en la idea de que la competencia de mercado no funciona por sí misma, como si se fuese un fenómeno espontáneo o un hecho natural, sino que depende más bien de toda una serie de condiciones *artificialmente establecidas*. Se trata de condiciones de todo orden, desde la reglamentación jurídica provista por el

Estado hasta las costumbres y las formas de vida de la población (Eucken 1947; Müller-Armack 1962). Son los factores extra-económicos que requeriría el buen funcionamiento de la economía propiamente dicha. Röpke definirá a esas condiciones como un “marco antropológico-sociológico”: “La economía de mercado necesita un sólido trasfondo al que llamaremos *marco antropológico-sociológico*. Si este marco se rompe, tampoco es ya posible la economía de mercado. En otras palabras: la economía de mercado no es todo” (Röpke 1949a:38).

Así pues, el neoliberalismo no siempre se limita a desregular los mercados, sino que a veces va mucho más lejos. *El objetivo consiste en intervenir en el espesor de la trama social misma*, acondicionándola a las necesidades de funcionamiento de la economía de competencia. Ese proyecto, a todas luces más político que estrictamente económico, tiene enormes implicancias gubernamentales: primero y ante todo, porque conlleva una nueva manera de juzgar las posibles intervenciones de gobierno.

Se ha creído que el neoliberalismo conduce necesariamente hacia un “Estado Mínimo” (Bresser-Pereira 2009), cuando en realidad ocurre que el problema no reside tanto en la “cantidad” de intervenciones como en su “cualidad”: “La conveniencia de una mayor o menor actividad económica del Estado es un problema que muchas veces queda desatendido. No es un problema cuantitativo, sino cualitativo” (Eucken 1956:470). Para decirlo en otros términos, el problema nunca está en que los gobiernos intervengan demasiado; antes bien, lo que se debe saber es si las intervenciones posibles *resultan o no conformes* con la competencia de mercado. Como indicará Müller-Armack, las intervenciones conformes son aquellas que respetan el mecanismo de precios generado por la competencia y las acciones de regulación que de allí se desprendan: “esto significa medidas destinadas a asegurar la finalidad del mercado sin interferir negativamente en su mecanismo” (Müller-Armack 2011 [1956]:18). Intervenciones disconformes son en cambio las que centralizan la economía mediante diferentes reglamentaciones y controles, sustituyendo el mecanismo de precios por un orden planificado o “colectivista”.⁵

De modo tal que poco importa la cantidad de intervenciones desplegadas: mientras se apunte hacia las condiciones artificiales de la competencia, y no directamente al mecanismo de precios, serán siempre intervenciones conformes. Al analizar ese nuevo criterio de gobierno con el suficiente detenimiento, vemos la posibilidad de una intervención gubernamental “indefinidamente activa”; una política que, sólo a condición de no tocar los delicados mecanismos del mercado, *puede tocar casi todo*, interviniendo de hecho en la sociedad entera.⁶

2. Más allá de la represión

Podemos aceptar entonces que neoliberalismo, en lo que tiene de propositivo o de programático, da lugar a toda una serie de intervenciones políticas sobre las condiciones

extra-económicas de la economía de competencia. Ahora bien, ¿cuál sería el carácter de esas intervenciones?, ¿se trata únicamente de “intervenciones represivas”? Precisamente en este punto, muchos críticos contemporáneos advierten que los programas neoliberales sólo son posibles mediante la represión generalizada de la disidencia, remarcando así una tensión irresoluble entre las propuestas o los proyectos gubernamentales y las prácticas efectivas. Las consideraciones de Ricardo Gómez resultan bastante ilustrativas al respecto:

(...) el neoliberalismo no es verdaderamente liberal, sino una forma de un fuerte intervencionismo estatal con un bonus: la intervención es siempre a favor de las pocas personas más ricas y poderosas. Otra contradicción importante es la que existe entre la demanda de intervención no estatal para ayudar a los pobres y corregir las desigualdades y el hecho de pedir al Estado que intervenga con dinero para el pago de las fuerzas más represivas –policía, ejército, paramilitares– (Gómez: 2014:27).

Los hechos cotidianos confirman de diversas maneras que los gobiernos identificados con el neoliberalismo se apoyan en la represión de vastos sectores de la población. La represión no sólo está dirigida hacia los opositores políticos y los movimientos sociales, sino además hacia los trabajadores desocupados y precarizados, las minorías étnicas, los inmigrantes y todas aquellas agrupaciones que planteen resistencia al orden propuesto. Ninguna crítica sensata podría negar una realidad semejante. Sin embargo, lo que no conviene decir muy a la ligera es que el último recurso del neoliberalismo, su única forma de intervenir en la sociedad y de hacer realizables sus programas, se encuentra en la represión misma. Esta clase de reduccionismo debería evitarse en la medida de lo posible; sobre todo por las serias consecuencias que suele acarrear para el diagnóstico de nuestro presente. Porque en efecto, ¿cómo se resolvería la contradicción entre el anti-intervencionismo neoliberal y el intervencionismo represivo de los gobiernos concretos? ¿Cuál sería el horizonte último de un programa que sólo funciona a costa de incrementar la represión en la sociedad? Arribamos aquí a uno de los puntos más comunes aunque menos revisados por las críticas contemporáneas, y es la idea que el neoliberalismo está en última instancia emparentado con la dictadura:

Resulta necesario, por una parte, evitar la transformación del estado en un estado intervencionista; por otra parte, hace falta un poder estatal mayor que sea capaz de acallar los reclamos de aquellos que exigen la intervención del estado en la economía. (...) Si se continúa con esta línea de argumentación, se concluye que no queda afuera, al menos en principio, la necesidad de un gobierno con poderes absolutos, es decir una dictadura (Gómez 1995:180).

Esta es una de las ideas que han quedado instaladas en algún punto de nuestro sentido crítico. La asociación entre neoliberalismo y dictadura viene siendo remarcada desde hace décadas; casi desde el mismo momento en que las políticas económicas de corte neoliberal se difundían por todo el mundo.

En las décadas de 1960 y 1970, los debates latinoamericanos sobre política económica concedían un sentido más “positivo” al neoliberalismo, asociándolo a menudo con la experiencia de la Alemania Occidental de posguerra. Pero ello cambia drásticamente durante los años setentas, cuando el término comienza a utilizarse para describir las reformas económicas implementadas en el Chile de Augusto Pinochet y en otros países del Cono Sur. A partir de entonces, el neoliberalismo adquiere una connotación completamente negativa, hasta el punto en que deja de ser utilizado por los mismos economistas y funcionarios promotores del mercado (Boas y Gans-Morse 2009; Venugopal 2015).

No debemos ignorar la vinculación histórica entre el neoliberalismo y los regímenes dictatoriales de América Latina, aunque tampoco hay que buscar allí el criterio casi exclusivo para analizar la proyección de las políticas e intervenciones neoliberales sobre la sociedad. *La dictadura no es el horizonte último del neoliberalismo*; antes bien, hace falta percibir la operatividad de otras variables o vertientes neoliberales en nuestro presente, observando hasta qué punto despiertan la adhesión en una parte considerable de la población.

2.1. La sospecha neoliberal contra el intervencionismo económico

Hay dos cosas que ninguna genealogía debería perder de vista. La primera es que el neoliberalismo emerge históricamente como una suerte de “rebelión” contra las experiencias dictatoriales de las décadas de 1930 y 1940, especialmente en la forma del fascismo italiano y el nazismo alemán. Esto se aprecia en cualquier texto de la época, desde Hayek hasta Röpke, desde los neoliberales austríacos y alemanes hasta los norteamericanos de la Escuela de Chicago. La crítica neoliberal al fascismo no tiene nada de neutral ni de inocente; al contrario, de allí se desprende un enorme efecto político, que consiste en establecer una línea de continuidad, una *relación de parentesco*, entre los regímenes fascistas y toda posible acción gubernamental sobre la economía. No importa si son keynesianos, welfaristas, socialistas o comunistas: bastará con que procuren corregir y regular las oscilaciones económicas, interviniendo directamente en los mecanismos y resortes de la competencia, para que aviven al fantasma del fascismo. Se trata del “camino de servidumbre” sobre el que tanto ha hablado Hayek; aquel que comienza con la planificación y el intervencionismo estatal en la economía:

La planificación conduce a la dictadura, porque la dictadura es el más eficaz instrumento de coerción y de inculcación de ideas y, como tal, indispensable para hacer po-

sible una planificación central en gran escala. El conflicto entre planificación y democracia surge sencillamente por el hecho de ser ésta un obstáculo para la supresión de la libertad, que la dirección de la libertad económica exige (Hayek 2011:130).

Puesta en estos términos, cualquier intervención estatal posible, venga de donde venga y tenga la orientación que tenga, terminaría indefectiblemente en lo peor: “un Estado monolítico totalitario, donde el gobierno y el Estado son todo, y el individuo nada” (Röpke: 1960:16).

A la crítica contemporánea todavía le queda por preguntar hasta dónde llega esa continua sospecha contra el intervencionismo estatal en la economía, que sin duda no termina en los primeros neoliberales de mediados del siglo XX, sino que se difunde a través de las editoriales de la prensa, los discursos de políticos y economistas, los informativos de radio y de televisión, y otros tantos canales de formación y orientación de la opinión pública de nuestros días. Se podría trazar toda una historia sobre las variaciones de la sospecha anti-intervencionista promovida desde el neoliberalismo, incluyendo sus formas de aparición y reaparición en distintos momentos y lugares del mundo. Lo que ayer era una amenaza de fascismo, se convertiría años más tarde, tras la Segunda Guerra Mundial, en una constante amenaza de comunismo. En América Latina, tal tipo de parentescos fue tempranamente señalado por los primeros neoliberales europeos. Ya en 1960, en el marco de un ciclo de conferencias brindado en Buenos Aires para el Foro de la Libre Empresa, Röpke se encargaba de dejarlo bien claro:

(...) tanto el nacionalsocialismo como el comunismo han constituido formas extremas de lo que designamos en términos políticos como totalitarismo. (...) El economista precisa recordar, antes que nada, que el comunismo no es un sistema económico sino un fenómeno político militar. Y si queremos mejorar nuestro coeficiente moral en Occidente en esta gran lucha mundial entre comunismo y mundo libre, lo primero que debemos hacer siempre es tener claridad de pensamiento en cuanto a lo que el comunismo realmente implica (Röpke 1960:72).

El neoliberalismo latinoamericano ha construido sus propios fantasmas intervencionistas durante más de medio siglo. Desde la década de 1970, viene reemplazado al viejo fantasma comunista por el famoso y hoy más efectivo fantasma del “populismo”. Basta consultar al respecto los escritos de intelectuales como Ricardo Zinn, cuyo pensamiento y trayectoria han dejado una importante impronta en la historia del neoliberalismo argentino:

(...) en el populismo la minoría debe ser perseguida, amedrentada y destruida para procurar la uniformidad inbecilizadora que tanto complace a la emoción colectiva de la masa (...) El nazismo y el stalinismo son dos grandes experiencias populistas, en ambas se operó exclusivamente con el número máximo por la eliminación física o el sometimiento ideológico de los aterrados discrepantes (Zinn 1976:47).⁷

Esta forma de discursividad, donde el populismo, el comunismo y el fascismo quedan unidos por el delgado hilo de la intervención estatal sobre la economía, no sólo ha servido para fundamentar el accionar de algunos gobiernos militares en América Latina, sino que además ha sido utilizada en democracia, como estrategia para la construcción de mayorías electorales. Es una cuestión que cualquier análisis crítico debería tener en cuenta. Nos referimos a la construcción y la sedimentación de unas determinadas “condiciones de aceptabilidad” en las opiniones del público, más allá de los gobiernos y los regímenes políticos.⁸

En efecto, al fomentar la asociación entre la intervención gubernamental sobre la economía y la amenaza fascista, comunista o populista, los neoliberales crean todo un marco de adhesión para su propio programa de gobierno; más aún, hacen creer que no hay ninguna alternativa posible por fuera de dicho programa. Ayer la tiranizada isla de Cuba, hoy el infierno de Venezuela. Si recabásemos en la actual retórica del neoliberalismo latinoamericano, encontraríamos que el punto culmine de toda intervención del Estado sobre la economía reside en el “chavismo” venezolano. Ese sería el ejemplo más vivo y más nítido del populismo contemporáneo; allí estaría también el destino que los gobiernos deberían evitar a toda costa, incluso si ello requiere de políticas económicas declaradamente restrictivas. De hecho, muchos economistas, intelectuales y funcionarios esperan que el pueblo acepte el ajuste y la austeridad antes de caer en el “oscuro abismo” del régimen chavista. El escritor peruano Mario Vargas Llosa brinda un claro ejemplo de esta clase de retórica, coincidiendo en varios puntos con las definiciones de los primeros neoliberales, especialmente los neoliberales alemanes:

El pueblo venezolano se equivocó al darle apoyo a Chávez, un señor carismático. En Perú se equivocaron con Alberto Fujimori, que impuso una dictadura sangui-naria, lo hicieron en Alemania con Hitler. Afortunadamente se puede rectificar. Todos los pueblos se han equivocado, lo que no hay es que persistir en el error. (...) No se puede ser neutral ante la peste bubónica, que amenaza

con extenderse, porque el colectivismo y el estatismo tienen la vocación de extenderse (Vargas Llosa: 2014).

Sin lugar a dudas, el caso de Venezuela no sólo requiere de un profundo y riguroso análisis, sino además de diferentes contribuciones críticas. La cuestión está en que toda crítica posible, como bien deja entrever Vargas Llosa, se plantea desde alguna perspectiva política. Así sucede ciertamente con el neoliberalismo, cuyos programas de reforma parecen ser para muchos la única manera de evitar la debacle que acarrearía el intervencionismo económico. Hay que remarcar hasta el cansancio que esas reformas suelen venir acompañadas por medidas tan inaceptables como aquello que denuncian, incluyendo la violencia y la arbitrariedad misma. Aunque también hay que poner la atención en las prácticas discursivas del neoliberalismo latinoamericano, en particular allí donde hacen pasar lo inadmisibles como parte de los “sacrificios” que la población debe aceptar en pos de la verdad.

2.2. Neoliberalismo y neo-libertad

Nadie va a negar aquí que las políticas neoliberales generan y en última instancia admiten la violencia, los excesos y las arbitrariedades de poder. De eso no cabe ya ninguna duda, así como tampoco que la crítica tiene la incansable tarea de denunciar la arbitrariedad en todo lugar donde se presente. Ahora bien, si queremos criticar en serio al neoliberalismo, tenemos que hacer el difícil experimento de pensar la represión y la violencia dentro de un nuevo horizonte de prácticas de gobierno, que no necesariamente se engloben bajo la palabra “dictadura”. Tal es la segunda cuestión que el análisis nunca debería perder de vista. Hablamos sobre la posibilidad de que la sospecha anti-intervencionista del neoliberalismo esté acompañada por la programación de toda una serie de políticas gubernamentales sumamente activas en cuanto a capacidad de intervención y transformación del entramado social. El objetivo de esas políticas no consistiría simplemente en reprimir y acallar las posibles disidencias al orden de cosas propuesto; además de ello —o, mejor dicho, en simultáneo con ello— se trataría de fomentar e incluso producir determinadas formas de “ser libre”.

Se ha creído que las contradicciones internas del neoliberalismo generan una situación donde la libertad es reducida a su mínima expresión, quedando ubicada de hecho en el lugar de una mera “promesa”, especialmente para los estratos más bajos de la población:

El autoritarismo en la imposición del mercado encaja a duras penas con el ideario de las libertades individuales. Cuanto más vira el neoliberalismo hacia lo primero, más difícil se vuelve mantener su legitimidad respecto a lo segundo y más tiene que revelar sus colores antidemocráticos.

cos. Esta contradicción es paralela a una creciente falta de simetría en las relaciones de poder entre las corporaciones y las personas de a pie (Harvey 2015:89).

Puede que todo lo dicho sea cierto: el neoliberalismo, se mire por donde se mire, no incrementa nuestras libertades, sino que más bien parece reducirlas y encauzarlas en una dirección determinada. Lo cual no quita sin embargo la necesidad de analizar las libertades programadas y promovidas por el neoliberalismo, aun cuando estemos lejos de hablar sobre “la” libertad en términos absolutos. No hay libertad *in abstracto*, sino diferentes formas de ser libre que emergen en momentos y lugares concretos, posicionándose a veces por encima de otras libertades posibles.

Por mucho que nos cueste admitirlo, el neoliberalismo fomenta creencias y deseos, maneras de actuar y de conducirse, o en fin: formas de ser libre, que pueden resultar sumamente atractivas para mucha “gente de a pie”. No estamos refiriéndonos a las clásicas libertades de circulación e intercambio mercantil, cuya vigencia se relaciona más con algunas vertientes del liberalismo decimonónico que con el neoliberalismo de los siglos XX y XXI. Estamos aludiendo más bien a una libertad tan novedosa y específica como las propias ideas neoliberales. Se trata, en pocas palabras, de la libertad para ser un “emprendedor de sí mismo” (Laval y Dardot 2013; Méndez 2014). Entre el neoliberalismo alemán y la Escuela de Chicago, encontramos todo un programa de gobierno basado en el objetivo común de fomentar la autogestión o el emprendedorismo, que no se entiende aquí como una mera actividad comercial, sino ante todo como un manejo continuo de las propias destrezas, los propios saberes, las aptitudes del cuerpo, las emociones, los afectos y cualquier otro recurso incorporado que sirva para obtener mayores ingresos en el mercado.⁹

Habría que analizar detenidamente esa forma de ser libre, mostrando en qué difiere de otras formas históricas de libertad e interrogando además cómo se articula con determinadas prácticas de gobierno. Así se vería que la libertad de emprendimiento no es invocada vagamente, sin mayores consecuencias o efectos en las prácticas reales. La libertad de emprendimiento, tal y como la proclaman los primeros neoliberales, es ante todo un “proyecto político”, un programa de gobierno cuya realización concreta implica la movilización y transformación del entramado social entero. Desde las costumbres hasta las estructuras jurídicas, desde el ordenamiento urbano hasta la moral de un pueblo: todo puede y debe ser modificado para favorecer el emprendimiento. Los neoliberales de mediados del siglo XX señalaban la necesidad de “desproletarizar” la sociedad, convirtiendo a los obreros fabriles en artesanos y campesinos autónomos:

(...) la desproletarización industrial consiste en crear, con inteligente criterio, condiciones de vida de tipo campesino

*y artesano; es decir, en una política que procure asemejar el modo de vida y de trabajo del obrero industrial, al del artesano y campesino. Esto presupone la descentralización en toda regla de las industrias por el medio rural y las pequeñas ciudades, y una planificación rural que contrarreste las grandes aglomeraciones urbanas e industriales (Röpke 1956:281).*¹⁰

Con ello se creía contribuir en la lucha contra el fascismo y el comunismo. Años más tarde, el neoliberalismo latinoamericano pretendió hacer lo propio reduciendo el sector industrial –que según los diagnósticos habría sido insuflado artificialmente por el Estado– y fomentando paralelamente ciertas formas de trabajo flexible y autónomo, como el cuentapropismo y las pequeñas empresas familiares.

Allí se insertan sin duda las famosas reformas programadas por José Martínez de Hoz. Nosotros no debemos perder de vista que esas reformas parten de un diagnóstico tajante sobre los supuestos perjuicios que la mentalidad industrialista habría provocado en la sociedad argentina, incidiendo no sólo en los trabajadores y la dirigencia política, sino además en los propios miliares:

(...) los cuarenta años de adopción sistemática de esta filosofía crearon una educación económica en la población –funcionarios, empresarios, dirigentes gremiales, estudiantes e inclusive las propias Fuerzas Armadas que en 1976 se pronunciaron por su modificación–, que resulta muy difícil de erradicar. Los conceptos de ‘sustitución de importaciones’, ‘ahorro de divisas’, ‘fomento de las industrias de mayor valor agregado’, propios de la escuela mercantilista como criterio de industrialización dejando de lado el parámetro fundamental de la competitividad, se encuentran profundamente arraigados y provocan posturas irracionales que dificultan el proceso de modernización (Martínez de Hoz 1981:23).

Así pues, y como continuará argumentando Martínez de Hoz, las políticas de desindustrialización deben ir acompañadas por toda una reforma sobre la mentalidad misma de la población. Sin duda alguna, los programas neoliberales de desindustrialización y desproletarización han trascendido los gobiernos dictatoriales y democráticos. Hoy convendría preguntarse hasta qué punto y cómo fueron ganando la adhesión de un parte considerable de la población.

Aquí no podemos dar cifras concretas al respecto. Lo que sí podemos afirmar con algo más de certeza es que la libertad de emprendimiento, basada fundamentalmente en la capitalización personal y en la autogestión, no sólo interpela a los estratos socioeconómicos más “acomodados”, sino a la población en su conjunto. De acuerdo a los programas neoliberales de gobierno, todos y cada uno deben prestarse a ser emprendedores, sin importar la procedencia socioeconómica, la ideología política o las diferentes aspiraciones de vida:

De ser el atributo de unos pocos, como lo era para Schumpeter, la actitud emprendedora –el emprendedorismo– debe generalizarse al punto de ser la actitud de toda la población. En otros términos, el sistema económico capitalista necesita no sólo de algunos emprendedores, en el sentido de aquellos hombres de negocios emblemáticos de la Revolución Industrial, como un Henry Ford o un Werner Siemens, sino de un conjunto de normas y valores internalizados en la sociedad de forma tal que cada individuo sienta su trabajo como una empresa particular y su actividad laboral como el motivo principal de su vida (López Ruiz 2013:123).

Desde nuestra perspectiva, el problema no sólo está en que los programas neoliberales incumplan en la práctica con sus promesas libertarias. Lo realmente problemático es que la libertad sirva para justificar o racionalizar las situaciones más injustificables, incluyendo la producción de desigualdad, las políticas de segregación y, por supuesto, la represión. Si la población acepta que la intervención del Estado en la economía conduce inexorablemente hacia las garras del fascismo, el totalitarismo comunista o la tan remarcada catástrofe populista, entonces estará dispuesta a admitir las reformas económicas más ortodoxas y austeras, en particular aquellas que promuevan la desindustrialización y la reducción del trabajo asalariado. Si la población entiende que el acceso a mayores niveles de bienestar depende de las destrezas, los saberes y las capacidades incorporadas en individuos y grupos de individuos, entonces tolerará mejor las peores desigualdades. Si la población supone finalmente que cada cual debe mejorar su situación emprendiendo con libertad, sin verse obstaculizado por las acciones de otros individuos, entonces no sólo aceptará la represión de quienes aparezcan como un obstáculo, sino que además la solicitará a cualquier tipo de gobierno, como si la cuestión consistiese en defender a toda costa una “democracia de emprendedores”.

Al neoliberalismo se lo puede analizar y problematizar desde diferentes perspectivas críticas. Una de ellas consiste en preguntar *qué se hace y qué se deja de hacer en nombre de la libertad de emprendimiento*. Porque en efecto, es en nombre de esa libertad que los

gobiernos intervienen, actúan, modifican sociedades enteras y en caso necesario hacen la guerra; es también allí donde vemos que el neoliberalismo, a su manera y a través de distintos caminos, torna aceptable la violencia, los excesos y las arbitrariedades.

3. A modo de conclusión: criticar sobre los límites del presente

Al comenzar este artículo, señalábamos la necesidad de revisar algunas de las críticas y concepciones más vigentes sobre el neoliberalismo, particularmente aquellas que, sin detener la mirada en los matices y las variantes históricas, otorgan al fenómeno una connotación por completo “negativa”. Esta connotación no resulta casual; por el contrario, su fuerte arraigamiento en nuestros modos de crítica, e incluso la dificultad para pensar más allá de sus coordenadas, provienen en parte de la necesidad de plantear una suerte de “distancia apriorística” ante el neoliberalismo. Cuando hablamos de neoliberalismo, la distancia crítica no es tomada como algo a construir mediante el análisis, sino que por lo general viene dada de antemano: “Un indicador convincente de la connotación negativa del término es que prácticamente nadie se identifica a sí mismo como un neoliberal, a pesar de que frecuentemente los estudiosos asocian a otros —políticos, asesores económicos, e incluso colegas académicos— con este término” (Boas & Gans Morse 2009:140, traducción propia).

Ahora bien, ¿qué ganamos con acusar a los liberales, y junto con ellos a todos los que apoyan sus ideas y proyectos, de querer una suerte de “vuelta al pasado”, ya sea en la forma de la ortodoxia económica o del intervencionismo represivo? Esa creencia quizá pueda reconfortarnos a nosotros mismos, quizá también nos permita mantener una sana distancia de las ideas que rechazamos y condenamos, pero ¿cuánto más aporta para la crítica y la eventual transformación de nuestro presente? Hay algo de pereza teórica y política en calificar a los contrincantes políticos como parte de un pasado, más o menos superado. Así la crítica pierde muchos de sus efectos, no llegando nunca hasta donde tiene que llegar. O lo que es todavía peor: en lugar de transformar políticamente al otro, mostrándole diferentes alternativas o realidades posibles, las críticas generan a veces el resentimiento y el endurecimiento de las posiciones ya dadas.

De donde se desprende la necesidad de modificar las coordenadas del debate. Antes que apresurarnos a decir que el neoliberalismo no va más allá de la ortodoxia económica y el intervencionismo represivo, deberíamos preguntarnos *por qué los programas liberales triunfan a pesar de todo eso*. Más allá de la ortodoxia y la represión, ¿qué permitiría al neoliberalismo ganar la adhesión de amplios sectores de la población? Esta pregunta no puede responderse desde una sola perspectiva. Nosotros nos conformamos con advertir la posibilidad de que la ortodoxia y la represión integren un programa de gobierno mucho más amplio y ambicioso, un proyecto político basado en la necesidad de desproletarizar la sociedad promoviendo a la par determinadas libertades y patrones de

comportamiento. A esa idea habría que aceptarla al menos provisionalmente; de hecho, deberíamos indagar las diferentes maneras en que los programas liberales *afectan* nuestras formas de ser libres, ya sea que adhiramos o no al neoliberalismo.

Para ello habría que analizar los modos de articulación entre el neoliberalismo como programa de gobierno y las distintas libertades que actualmente podemos o no ejercer. Siguiendo una larga tradición filosófica y teórico-política, estamos acostumbrados a pensar que la libertad empieza donde terminan la atribuciones de los gobiernos y viceversa. Sin embargo, y tal como hemos intentando señalar aquí, la libertad no siempre se opone al gobierno, sino que a veces puede ser promovida por éste. Aquello que los hombres hacen o dejan de hacer en determinados momentos y contextos entra en una serie de cálculos y de estrategias políticas, como si las prácticas gubernamentales pudiesen servirse de ciertos comportamientos para perjudicar o favorecer otras acciones posibles. Se trata de dirigir las conductas de los individuos hacia unos objetivos gubernamentales específicos; o, en otras palabras, de gobernarlos a través de sus distintas acciones y reacciones, de sus deseos y aspiraciones, definiendo así sus libertades o sus modos de comportamiento.¹¹

¿De qué manera el neoliberalismo nos hace ser libres? ¿a qué precio? ¿con qué formas de violencia como contraparte? ¿a costa de qué otras libertades posibles? Estas son algunas de las preguntas que desde ahora y en adelante habría que plantearse, sin creer que, cuando se trata de neoliberalismo, ya todo está más o menos dicho. No hay una sola crítica al neoliberalismo, así como tampoco hay críticas que sean *a priori* más efectivas que otras. Antes bien, la efectividad de la crítica debe construirse mediante un análisis paciente y riguroso, capaz de incluir las distintas variables y los diversos matices que hacen al problema.

Indudablemente, resulta difícil elaborar una crítica que vaya más allá de las denuncias habituales de ortodoxia económica y de represión estatal. De alguna manera, es como llegar a un punto límite donde nos vemos obligados a *inventar* nuevos nombres, nuevos conceptos, nuevos análisis e interpretaciones. Ahí reside la importante tarea que enfrentan las ciencias sociales de nuestros tiempos: en dar la suficiente densidad conceptual y teórica al fenómeno del neoliberalismo. Lo que subyace a esa tarea no es un mero afán académico o erudito; es ante todo la necesidad de afinar cada vez más la crítica política.

¹ Como aclaran Boas y Gans-Morse, tras las experiencias dictatoriales de las décadas de 1970 y 1980, gran parte de los estudios latinoamericanos ha reducido al neoliberalismo a una política económica de ajuste: "Los estudiosos suelen caracterizar tres conjuntos de políticas neoliberales: aquellos que liberalizan la economía, eliminando los controles de precios, desregulando los mercados de capitales, y la reduciendo las barreras al comercio; aquellos que reducen el papel del Estado en la economía, principalmente a través de la privatización de las empresas estatales; y aquellos que contribuyen a la austeridad fiscal y la estabilización macroeconómica, incluyendo el control estricto de la oferta monetaria, la eliminación de los déficit presupuestarios y la reducción de las subvenciones del gobierno" (Boas y Gans-Morse 2009:143; traducción del autor).

² Al igual que haremos con otros términos y conceptos introducidos en este artículo, utilizamos "programa" y "programación" en el sentido que les otorga Michel Foucault: "Se trata de un conjunto de prescripciones calculadas y razonadas y según las cuales se debe organizar las instituciones, ordenar los espacios, regular los comportamientos. Estos programas jamás pasan en su totalidad a las instituciones, sino que se simplifican, o se eligen algunos y no otros, y esto nunca ocurre como estaba previsto" (Foucault 1994:27-28, traducción propia).

³ El punto de partida está en el curso *Naissance de la biopolitique* de Foucault, dictado en 1979 y publicado recién en el año 2004. Desde entonces, varios estudios críticos continuarían con la genealogía propuesta. Véase por ejemplo Jamie Peck (2008), Laval y Dardot (2013) o William Davies (2014) entre otros.

⁴ Los nombres y las corrientes de pensamiento mencionadas tienen relación con la historia incipiente del neoliberalismo en Argentina y otros países de América Latina, aunque no lo parezca a simple vista. Desde mediados del siglo XX las mismas fueron repensadas y contextualizadas por muchos economistas, intelectuales y formadores de opinión locales, incluso antes de tomar contacto con la hoy famosa "Escuela de Chicago" (Grondona 2013:3-6; Haidar 2016:34-35).

⁵ Hemos reconstruido y analizado las críticas neoliberales al intervencionismo estatal en Méndez (2015a y 2015b). La idea de una continuidad entre el intervencionismo estatal, el colectivismo y el totalitarismo se encuentra claramente definida en el libro de Röpke *Die Krise des Kollektivismus*, publicado a fines de la década de 1940 y traducido inmediatamente al español como *La crisis del colectivismo* (Röpke 1949b).

⁶ Como sugirió Foucault muy tempranamente, a propósito de los programas neoliberales aquí analizados: "la intervención gubernamental debe ser discreta a nivel de los procesos económicos mismos o, por el contrario, debe ser masiva cuando se trata de este conjunto de datos técnicos, científico, jurídicos, demográficos, digamos en general sociales, que ahora serán cada vez más objeto de la intervención gubernamental" (Foucault 2004:147, traducción propia).

⁷ La genealogía del neoliberalismo en Argentina no debería prescindir del nombre de Ricardo Zinn, a quien se considera como uno de los principales artífices del "Rodrigazo" (1975), además de haberse desempeñado como un importante asesor de José Martínez de Hoz durante la última dictadura cívico-militar, y más tarde como directivo del Grupo Macri. Según el diagnóstico propuesto por Zinn en el libro *La segunda fundación de la república* (1976), la Argentina ha sufrido un profundo proceso de "decadencia" que comienza con la sanción del sufragio universal en 1912 y que alcanza su paroxismo con el "populismo desenfrenado" de la experiencia peronista. Lo llamativo es que, en esa misma línea argumentativa, la decadencia debe resolverse mediante "crisis" como mecanismo de purificación y redención de todo el sistema económico, eliminando particularmente aquellos sectores que viven a expensas del proteccionismo estatal y las demás permisividades del populismo. Para un análisis sobre el pensamiento y la trayectoria de Ricardo Zinn, véase Grondona (2011) y Vicente (2013).

⁸ Utilizamos la expresión "condiciones de aceptabilidad", tomada del vocabulario de Michel Foucault, para indicar la constelación de factores que, en determinados lugares y momentos históricos, facilita la aceptación de un orden de cosas que en principio resultaría inaceptable, convirtiéndolo de hecho en la realidad más racional y más valedera de todas. Con ello se intenta demostrar que las cosas podrían haber sucedido de otra manera, que detrás de su aparente "naturalidad" está la arbitrariedad, la violencia, el error o el accidente: "La identificación de la aceptabilidad de un sistema es inseparable de la detección de lo que lo hacía difícil de aceptar: su arbitrariedad en términos de conocimiento, su violencia en términos de poder, en suma, su energía" (Foucault: 1990:50, traducción propia).

⁹ Según los análisis de economistas como Ludwig von Mises (1968), Theodore Schultz (1961) o Gary Becker (1983), los recursos de los trabajadores son siempre un "capital humano", vale decir, un capital basado en las capacidades y las habilidades que posee o podría poseer cualquier ser humano. Ese capital no sólo depende, como es de por sí evidente, del nivel de escolarización y capacitación de cada individuo, sino además de su estado de salud, sus hábitos y costumbres, sus experiencias vividas e incluso de la crianza familiar (Becker: 1993). Para un detallado estudio sobre las teorías neoliberales del capital humano y su recepción en América Latina, véase López Ruiz (2007 y 2013).

¹⁰ En Méndez (2014 y 2017), brindamos un análisis más detallado sobre la programación neoliberal de las políticas de desproletarización.

¹¹ Esta perspectiva de análisis ha sido identificada con el concepto de "racionalidad de gobierno" propuesto por Foucault en la década de 1970. La racionalidad incluye los saberes, las estrategias y las técnicas mediante las cuales resulta posible articular la libertad de los individuos con determinados objetivos de gobierno (Foucault 1994b; Foucault 1988). Se encontrará un estudio introductorio sobre concepto de racionalidad de gobierno en Gordon (1991). Puesto en estos términos, el neoliberalismo no es sólo un puñado de recetas económicas aplicables mediante la represión o el acallamiento de la disidencia, sino también un programa específico de prácticas destinadas a producir y gobernar nuestras libertades. De ahí que el neoliberalismo aparezca como algo más amplio y más positivo de lo que habitualmente creemos, aunque sin equipararse por ello con fenómenos tan generales como la globalización o el imperialismo. Los programas neoliberales tienen un límite, que consiste en el tipo de cálculos, estrategias y prácticas que promueven; ese límite es justamente su racionalidad.

Referencias

Becker, Gary (1983) *Capital humano: un análisis teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Madrid: Alianza.

Becker, Gary (2013) “Meritocracies and Intergeneration Mobility”. *The Becker-Posner Blog* <http://www.becker-posner-blog.com/2013/01/meritocracies-and-intergenera-tion-mobility-becker.html> acceso el 3 de abril de 2017.

Boas, Taylor y Gans-Morse, Jordan (2009) “Neoliberalism: From New Liberal Philosophy to Anti-liberal Slogan”. *Studies in Comparative International Development*, 44(2):137-161.

Boron, Atilio (2003) “La sociedad civil después del diluvio neoliberal”. En Emir Sader y Pablo Gentili (comps.) *La trama del neoliberalismo. Mercado, crisis y exclusión social*. Buenos Aires: CLACSO: 51-92.

Brenner, Neil, Peck, Jamie y Theodore Nik (2010) “Variegated neoliberalization: geographies, modalities, pathways”. *Global Networks* 10(2):182-222.

Bresser-Pereira, Luiz C. (2009) “El asalto al Estado y al mercado: neoliberalismo y teoría económica”. *Nueva Sociedad*, (221):83-99.

Bourdieu, Pierre (1998) “L’essence du néolibéralisme”. *Le monde diplomatique*. <https://www.monde-diplomatique.fr/1998/03/BOURDIEU/3609> acceso el 15 de marzo de 2017.

Davies, William (2014) *The Limits of Neoliberalism. Authority, Sovereignty and the Logic of Competition*. Londres: SAGE.

Eucken, Walter (1956) [1939-1950] *Fundamentos de política económica*. Madrid: Rialp.

Eucken, Walter (1947) [1939] *Cuestiones fundamentales de la economía política*. Madrid: Revista de Occidente.

Foucault, Michel (2013) [1983] “Acerca de la genealogía de la ética. Un panorama del trabajo en curso”. En *La inquietud por la verdad. Escritos sobre la sexualidad y el sujeto*. Buenos Aires: Siglo XXI:195-223.

Foucault, Michel (2004) *Naissance de la biopolitique*. Paris: Seuil/Gallimard.

Foucault, Michel (1994a) “La poussière et le nuge”. En *Dits et Écrits IV (1980-1988)*. Paris: Gallimard:10-37.

Foucault, Michel (1994b) “« Ommes et singulatim »: vers une critique de la raison politique”. En *Dits et écrits IV*. Paris: Gallimard:134-161.

Foucault, Michel (1990) “Qu’est-ce que la Critique [Critique et *Aufklärung*]”. *Bulletin de la Société française de Philosophie*, 2:35-63.

Foucault, Michel (1988) “The political technology of individuals”. En *Technologies of Self. A Seminar with Michel Foucault*. Amherst: University of Massachusetts Press:145-162.

Foucault, Michel (1971) “Nietzsche, la généalogie, l’histoire”. En AA.VV *Hommage a Jean Hyppolite*. Paris: Presses Universitaires de Frances:145-172.

Gómez, Ricardo (2014) *Neoliberalismo, fin de la historia y después*. Buenos Aires: Punto de Encuentro.

Gómez, Ricardo (1995) *Neoliberalismo y seudociencia*. Buenos Aires: Lugar Editorial.

Gordon, Colin (1991) “Governmental Rationality: an introduction”. En Graham Burchell, Colin Gordon y Peter Miller (Eds.) *The Foucault Effect*. Chicago: University of Chicago Press:1-51.

Grondona, Ana L. (2013) “Las voces del desierto. Aportes para una genealogía del neoliberalismo como racionalidad de gobierno en Argentina (1955-1975)”. *Revista del CCC*, 13(5):1-23.

Haidar, Victoria (2016) “Sociedad de masas: lecturas procedentes del ordoliberalismo y de la Escuela de Frankfurt”. *Sociológica*, 31(88):29-64.

Harvey, David (2015) *Breve historia del neoliberalismo*. Buenos Aires: Akal.

Hayek, Friedrich A. (2011) [1944] *Camino de servidumbre*. Madrid: Alianza.

Jessop, Bob (2002) *The Future of the Capitalist State*. Cambridge: Polity Press.

Laval, Christian y Dardot, Pierre (2013) *La nueva razón del mundo. Ensayo sobre la sociedad neoliberal*. Barcelona: Gedisa.

López Ruiz, Osvaldo (2013) “La ‘empresa’ como modo de subjetivación”. *Revista Confluencia*, 6(13):119-145.

López Ruiz, Osvaldo (2007) “Ethos empresarial: el ‘capital humano’ como valor social”. *Estudios Sociológicos*, XXV(74):399-425.

Martínez de Hoz, José A. (1981) *Bases para una Argentina moderna 1976-1980*. Buenos Aires: Edición del autor.

Méndez, Pablo M. (2017) “Wilhelm Röpke y la espiritualidad del neoliberalismo”. *Astrolabio. Nueva época*, 18:112-146.

Méndez, Pablo M. (2015a) “Foucault y la Aufklärung, o el trabajo de sí como legado crítico”. *Cuestiones de Filosofía*, 17:139-162.

Méndez, Pablo M. (2015b) “La fobia al Estado como remedio espiritual. Incisiones foucaultianas sobre el neoliberalismo”. *Perspectivas Metodológica*, 1(15):23-33.

Méndez, Pablo M. (2014) “El sujeto económico del neoliberalismo. Aportes y discusiones para una nueva ‘ontología del presente’”. *Hybris. Revista de filosofía*, 5(1):33-55.

Mises, Ludwig (1968) *La acción humana: Tratado de economía*. Madrid: Sopec.

Müller-Armack, Alfred (2011) [1956] “Economía social de mercado”. En AA.VV., *Una mirada a la teoría, a los modelos económicos y a la economía social del mercado. Reflexiones teóricas para Bolivia*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung:15-19.

Müller-Armack, Alfred (1962) [1959] “Estudios sobre la economía social de mercado”. *Revista de Economía y Estadística*, Tercera Época, 6(4):173-221.

Peck, Jamie (2008) “Remaking laissez-faire”. *Progress of Human Geography*, (32)1:3-43.

Röpke, Wilhelm (1960) *Economía y Libertad*. Buenos Aires: Foro de la libre empresa.

Röpke, Wilhelm (1956) [1942] *La crisis social de nuestro tiempo*. Madrid: Revista de Occidente.

Röpke, Wilhelm (1949a) [1944] *Civitas humana. Cuestiones fundamentales en la reforma de la sociedad y de la economía*. Madrid: Revista de Occidente.

Röpke, Wilhelm (1949b) *La crisis del colectivismo*. Emecé: Buenos Aires.

Saad-Filho, Alfredo y Johnston, Deborah (2005) *Neoliberalism. A critical reader*. London: Pluto Pres.

Schultz, Theodore W. (1961) “Investment in human capital”. *The American Economic Review*, 51(1):1-17.

Thatcher, Margaret (1981) ‘Economics are the method: the object is to change the soul’. *Sunday Times* (03/04/1981) <http://www.margaretthatcher.org/document/104475> acceso el 15 de marzo de 2017.

Vargas Llosa, Mario (2014) “Venezuela se equivocó con Chávez como Alemania con Hitler”. *La Nación* (20/04/2014) <http://www.lanacion.com.ar/1684798-mario-vargas-llosa-venezuela-se-equivoco-con-chavez-como-alemania-con-hitler> acceso el 10 de julio de 2017.

Venugopal, Rajesh (2015) “Neoliberalism as concept”. *Economy and Society*, 44(2), 165-187.

Vicente, Martín (2013) “¿La tercera fundación de la República? Ricardo Zinn y las lógicas de la transformación neoliberal en la Argentina (1975-1995)”. *Jornada: “Recuperando trayectorias intelectuales en el Estado. Argentina en la segunda mitad del siglo XX”* http://www.ungs.edu.ar/ms_idh/wp-content/uploads/2014/07/Vicente.pdf acceso el 2 de julio de 2017.

Wacquant, Loïc (2012) “Three steps to a historical anthropology of actually existing neoliberalism”. *Social Anthropology*, 20(1):66-79.

Zinn, Ricardo (1976) *La segunda fundación de la república*. Pleamar: Buenos Aires.

Cómo citar este artículo

Méndez, Pablo Martín (2017) “El neoliberalismo puesto en perspectiva. Para una revisión de nuestras concepciones críticas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N° 13.

Emprendedorismo y políticas públicas. Una introducción a la literatura

Entrepreneurship and public policies. An introduction to the literature

Ignacio E. Carballo

Docente Pontificia Universidad Católica Argentina (UCA) y Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister por la Universidad Autónoma de Madrid y becario doctoral en el Centro de Estudios de la Estructura Económica (CENES FCE UBA)
nachocarballo4@hotmail.com

Carlos M. Belloni

Licenciado en Economía (UBA), maestrando en Economía en la misma universidad. Ejerce la docencia en la UBA y es investigador del Departamento de Economía de IAE Business School, Universidad Austral.
carlosmbelloni@gmail.com

Martín López Amorós

Licenciado en Economía por Universidad de Buenos Aires (UBA), Posgrado en Economía en Universidad Torcuato Di Tella (UTDT) y Maestría en Economía de la Empresa y Métodos Cuantitativos Universidad Carlos III de Madrid (UC3M). Docente, Universidad de Buenos Aires (UBA), Universidad Argentina de la Empresa (UADE), Universidad Nacional de Tierra del Fuego (UNTdF) y Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF).
fmlopezamoros@gmail.com

Resumen

En este trabajo nos proponemos abordar la temática del emprendedorismo y su relación con las políticas públicas. Para ello, realizamos una revisión introductoria de la literatura partiendo de los principales conceptos que definen el emprendedorismo y las distintas concepciones del emprendedor. Concluimos el trabajo afirmando que los canales que determinan la actividad emprendedora y su relación causal con el desarrollo económico son extensos, generando arduos debates en torno a la efectividad y prácticas adecuadas de las políticas públicas. Es necesario impulsar políticas que comprometan de manera sostenible esfuerzos de los sectores públicos y privados para mantener vigorosos los procesos de emprendedorismo.

Palabras clave: emprendedorismo - políticas públicas - crecimiento - desarrollo económico.

Abstract

In this paper we study entrepreneurship and its relation to public policy through an introductory review of the literature on the main concepts of entrepreneurship and the different conceptions of the entrepreneur. We conclude the paper stating that the channels that determine entrepreneurship and its causal relationship with economic de-

Eduardo L. Fracchia

Ingeniero Industrial y licenciado en Economía, UBA. Director del Área de Economía de IAE Business School de la Universidad Austral. efracchia@iae.edu.ar

Fecha de recepción:

28.4.2017

Fecha de aceptación:

23.6.2017

velopment are extensive, generating intense debate about the effectiveness and appropriate practices of public policies therein. In this regard we advocate for the promotion of public policies involving sustainable efforts in both public and private sectors to foster strong entrepreneurship processes.

Key-words: *entrepreneurship - public policies - growth - economic development*

Introducción

Durante años se ha vinculado el rol del emprendedor con un conjunto de factores positivos relacionados al crecimiento y desarrollo económico (Baumol, 1986 y 1993; Amorós y Cristi, 2010). Este hecho ha llevado a gobiernos, hacedores de políticas y organismos multilaterales a implementar, a impulsar o recomendar medidas de incentivo y fomento al emprendedorismo.

Así, ya sea bajo una óptica schumpetereana de agente innovador que incrementa la productividad y de esta manera impulsa el crecimiento económico (Winter, 2006; Ravier, 2006; Aghion, Akcigit y Howitt, 2013) o como un actor generador de empleo en vísperas de recesión (Åstebro y Tåg 2015), el emprendedorismo ha logrado ubicarse recientemente en un lugar central dentro de los principales debates de política pública. De igual modo, desde el ámbito académico se han realizado diversos aportes en torno a la importancia del emprendedor en los procesos de crecimiento y desarrollo, su medición y su impacto en distintas variables socioeconómicas.

Históricamente las políticas de fomento al emprendedorismo han sido aquellas destinadas a facilitar o hacer menos costoso el inicio de un nuevo emprendimiento. Sin embargo, en los hechos, no siempre estuvieron ligadas de manera obligada al fomento de nuevas ideas de negocios o innovaciones tecnológicas propiamente dichas. Por el contrario, en muchas ocasiones la implicancia directa fue un fomento a cierto tipo de emprendedores en detrimento de otros.

El debate sobre los incentivos a la creación de nuevos negocios y no nuevos inventos o innovaciones ha ocupado un lugar importante en la literatura. Valiosos aportes se han realizado al respecto del diseño óptimo de una política pública que fomente, no a cualquier tipo de emprendedor, sino al emprendedor innovador (Arrow, 1962; Mansfield, 1991; Acs et al., 2016).

Sin embargo, no todo agente ni toda economía tienen un esquema de incentivos tal que sea conveniente transformarse en emprendedor. Las ganancias potenciales que pueda percibir un empleado en relación de dependencia por saltar al emprendedorismo o ejecutar un plan de negocios están ligadas de manera directa a las decisiones que tome el sector público y al esquema de políticas vigente. De este modo, una arquitectura política inadecuada que no resalte las bondades del autoempleo actuará como limitante para el emprendedorismo en una economía (Åstebro, Braunerhjelm y Broström, 2013; Åstebro y Tåg 2015).

El presente trabajo consiste en una revisión bibliográfica introductoria sobre los principales conceptos, debates y desarrollos teóricos en torno a nuestro tema de estudio, la relación emprendedorismo-políticas públicas. Más específicamente, abordamos el rol, la relevancia, las características y los debates abiertos en torno a las políticas públicas como variable de influencia en el emprendedorismo de las distintas economías. De esta manera, el fin último será explorar el por qué de su relevancia en la economía y en la política pública en general.

Con base en ello, en la siguiente sección brindaremos algunos conceptos, definiciones y distinciones sobre los emprendedores y el emprendedorismo. Seguidamente, en la segunda sección, analizaremos la relevancia de las políticas públicas de impulso al emprendedorismo y cómo estas afectan a variables fundamentales de la economía. En el tercer apartado analizaremos los principales determinantes del emprendedorismo identificados en la literatura y su relación con el rol de las políticas públicas de estímulo para luego, en la cuarta sección, describir las características más destacadas en dichas políticas públicas de fomento al emprendedorismo.

Posteriormente, en el apartado quinto, abordaremos los desacuerdos y debates abiertos en torno a las políticas mencionadas. Acercándonos al final del trabajo, en el sexto inciso describiremos metodologías y abordajes para la medición del emprendedorismo y en el séptimo apartado esbozaremos brevemente la situación actual del emprendedorismo a nivel global y, en particular, en América Latina. Finalmente, realizaremos unos comentarios finales a modo de conclusión.

1. Emprendedorismo y tipos de emprendedores

Cualquier política de fomento al emprendedorismo nace con una definición clara de su objeto, el emprendedor. Como adelantamos en la introducción, las teorías que brindan al emprendedor un valor fundamental en los procesos de crecimiento y desarrollo económico no son pocas ni similares.

Desde que el emprendedor entró en escena como potencial agente de innovación, con la cualidad de desplazar la frontera de posibilidades de producción de una economía,

los posturas en torno a los distintos tipos de emprendedores y cuáles son funcionales a dicho desplazamiento no tardaron en llegar. Según Hebert y Link (1988), el concepto del emprendedorismo se introduce y reconoce por primera vez en la obra “Essai sur la nature du commerce” de Richard Cantillon (1680-1734). Allí se define al emprendedor como aquel individuo que asume los riesgos en condiciones de incertidumbre. Con posterioridad, otro de los primeros grandes avances fue el realizado por Jean-Baptiste Say (1767-1832), quien afirmaba que el empresario representaba el catalizador para el desarrollo de productos, que era un trabajador superior (Hoselitz, 1960).

Aunque la teoría económica clásica trató el tema del emprendedor desde muy temprano, no pareció existir un consenso claro y generalizado sobre su definición. Si quisiésemos hablar de una tipología, se podría definir al emprendedor de manera muy general como aquel individuo que cumple con una o dos de las siguientes características: tomador de riesgo, trabajador superior, trabajador inteligente, e innovador (Rodríguez y Jiménez, 2005).

De igual manera, a partir los modelos neoclásicos más tradicionales con base en mercados perfectamente competitivos, el emprendedor ocupó un lugar central. Dicho protagonismo se hacía presente en el momento de satisfacer los excesos de demanda que pudiesen surgir por diversos shocks en la economía. Esto es, frente a un incremento de la demanda en el corto plazo, el ingreso de nuevos oferentes subsanaría el faltante de productos en dicho mercado. Esos oferentes que ingresan al negocio para brindar nueva producción son en los hechos empresarios o emprendedores (Kirzner, 1973; Leibenstein, 1968).

Sin embargo, como afirman Acs y Etro (2009), en dichos modelos no se distinguía en absoluto si la nueva oferta la cubría un empresario individual, un establecimiento, una pequeña empresa o una corporación. Además, en dicha descripción el ingreso de nuevos oferentes en competencia no introduce nuevos productos, nuevo conocimiento o nuevas técnicas de producción. En otras palabras, no se crean nuevos mercados. Estos son los emprendedores que Acs, Åstebro, Audretsch y Robinson (2016) optaron por denominar empresarios o *emprendedores de rutina* (Acs y Etro, 2009; Acs et al, 2016).

Por otro lado, Schumpeter (1928) introduce en la teoría neoclásica una figura diferente del emprendedor. En su artículo “Unternehmer”,¹ denota la figura del emprendedor cuyas decisiones en torno a qué cantidades producir y a qué precio venderlas en el mercado eran trascendentales para impulsar la dinámica de la competencia. Para el autor, el emprendedor es un agente fundamental en la economía, pues es quien transforma ideas en rentabilidad a través de la innovación o la creación de nuevas estrategias de negocio (Palomeque, 2002).

De este modo, a diferencia de sus predecesores *de rutina*, el empresario o *emprendedor schumpeteriano* introduce algo al mercado que no existe con antelación. Por definición, este tipo de emprendedor se desenvuelve en mercados imperfectos, creando sus pro-

pios mercados mediante la innovación. El emprendedor a la Schumpeter completa deficiencias de mercado o crea demandas que no se sabía que estaban insatisfechas. En el largo plazo, es el emprendedor con estas características el que impulsa efectivamente las fronteras de posibilidades de producción y, en definitiva, el crecimiento y desarrollo económico (Winter, 2006; Ravier, 2006; Aghion, Akcigit y Howitt, 2013).

Otro referente en la literatura es Israel Kirzner, quien amplió el rol del emprendedor *á la Schumpeter* vinculándolo no solamente con la innovación sino también con la coordinación del mercado, el interés y la naturaleza del capital. El autor centró sus abordajes en los peligros y consecuencias que una regulación podría generar en la libertad individual de los agentes, limitando la capacidad de emprender o, en sus propias palabras, condicionando la “creatividad que mejora la condición humana”. De manera general, el emprendedor para Kirzner debe anticiparse a los cambios en las condiciones de los mercados y posee una característica natural que no puede cuantificarse. Según el autor, en toda acción humana está presente un elemento que, aunque es crucial en toda actividad optimizadora, no se puede analizar en términos de maximización o con los criterios tradicionales de eficiencia (Kirzner, 1986).

A este tipo de emprendedor Kirzner lo denomina *empresario puro*. Este es un agente que toma decisiones que provienen de las oportunidades ocultas en los mercados. A diferencia del *emprendedor schumpeteriano*, la principal virtud del emprendedor no es la capacidad de introducir nuevos productos o procesos de producción, sino la de hallar nuevas oportunidades de negocios que otros agentes no han advertido (Kirzner, 1986).

En consecuencia, una política pública que impulse *emprendedores de rutina* o *schumpeterianos* y *puros*, diferirá en varios aspectos y tendrá resultados diversos. Robert E Litan, William Baumol y Carl Schramm (2008) afirman que el fomento al segundo grupo de emprendedores (*á la Schumpeter* o Kirzner) es impensado sin intervenciones de políticas estatales que generen un ambiente institucional apropiado (Litan et al, 2008).

Sin embargo, más allá de la primacía que supo obtener el emprendedor innovador o creador de mercados en la literatura, los emprendedores de rutina han sido beneficiados por la política pública en muchas ocasiones. Principalmente en vísperas de recesión y por ser particularmente funcionales a la política económica mediante la generación de empleo.

Asimismo, la generación de empleo con o sin innovación (y desplazamiento de la frontera de producción) han sido dos objetivos que caracterizaron de manera diferente al tipo de políticas públicas de fomento a emprendedores. No obstante, dicha distinción pareciera haber perdido cierta relevancia frente a la creciente masa de personas desempleadas en el mundo y la urgente necesidad de brindar respuestas laborales inmediatas por parte de los gobiernos. Siguiendo esta línea, el Instituto de Emprendedorismo Global y Desarrollo (GEDI, por

sus siglas en inglés) afirma que la economía mundial enfrentará importantes desafíos de mediano y largo plazo destacando entre los más relevantes la necesidad de incrementar la productividad para sostener los estándares de vida presentes. Adelanta también que el crecimiento poblacional incorporará para el año 2050 a más de dos billones de jóvenes adultos a la economía mundial. Estamos en medio de un auge de la fuerza de trabajo que probablemente no finalice por otros 30 o 40 años, por lo cual la generación de puestos de trabajo es la mayor necesidad en el futuro inmediato (Acs, Szerb y Autio, 2016).

En conclusión, ya sean empresarios *rutinarios*, *schumpeterianos* o *puros*, el emprendedorismo *per se* tiene la facultad de fomentar el empleo. Esto es, aunque fuese mediante el auto-empleo, la micro, pequeña o mediana empresa, el impacto en el mercado de trabajo es directo independientemente de que exista o no innovación y creación de nuevos mercados. Por este motivo, y aunque sólo fuera para incluir agentes desempleados en el mercado laboral, las políticas públicas de impulso al emprendedorismo han cobrado vital relevancia en los últimos años.

A continuación describiremos con mayor profundidad los desarrollos teóricos que justifican la implementación de políticas públicas vinculadas al emprendedorismo en la literatura en la literatura específica. Como veremos, existen fuertes incentivos teóricos para que los gobiernos implementen políticas activas de estímulo al emprendedorismo.

2. Justificación e impacto de las políticas públicas de emprendedorismo

La conveniencia o no de que los gobiernos lleven adelante políticas de estímulo emprendedor o (para hablar en términos más amplios) políticas de estímulo productivo, ha sido históricamente una cuestión de debate.

En ese sentido, como señalan Audretsch y Fornielles (2007), el *mainstream* de la teoría económica sólo acepta la intervención estatal en forma de políticas de estímulo a la producción ante casos de fallas de mercado. Esto es, ante la presencia de economías de escala, asimetrías informativas o externalidades.

Según esta línea de pensamiento, la intervención estatal debería orientarse a solventar las externalidades negativas al emprendedorismo generadas por fallas de mercado tales como la falta de redes empresariales, la poca fluidez de conocimiento productivo (técnicas de producción, innovaciones, etc.) o el simple desconocimiento sobre los beneficios de ser emprendedor tanto para el agente como para la sociedad en su conjunto (Li et al. 2015; Klepper, 2015).

Sin embargo, en la práctica, los países han mostrado una relación fluctuante en términos de implementación de políticas productivas activas. Por ejemplo, Estados Unidos ha tendido a mostrar un movimiento pendular, reacio a políticas de estímulo a la produc-

ción en fases de expansión económica, pero más propenso a éstas durante períodos de desaceleración o contracción del nivel de actividad. Con todo, en los últimos años se ha observado una creciente tendencia hacia la aceptación de las políticas activas de estímulo a la producción en distintas fases del ciclo (Audretsch y Fornielles, 2007).

Como adelantamos anteriormente, dentro del contexto de las políticas productivas, el estímulo al emprendedorismo ha venido ganando peso tanto en el ámbito académico como en el referido a las políticas públicas. Sin embargo, el debate acerca de la relevancia y justificación de su implementación también se hizo presente. Por un lado, autores como William Baumol (1990) no encuentran razones para una intervención de fomento explícito del emprendedorismo desde el sector público. Incluso advierten el riesgo de que un apoyo indiscriminado fomente la incorporación al mercado de empresas ineficientes que, de otro modo, no se hubiesen incorporado (Baumol, 1990). Por el contrario, otros autores identifican de manera crítica a la falta de apoyo público o la existencia de obstáculos de naturaleza administrativa como posibles frenos al emprendedorismo latente (Duckett, 2001; Djankov et al., 2002; Pages et al., 2003).

La necesidad o prescindencia de las políticas públicas reside en identificar los canales a través de los cuales los distintos tipos de políticas estimulan o desalientan la actividad emprendedora. En esta línea, encontramos variables como la regulación, los derechos de propiedad, los estímulos en las primeras etapas del proceso emprendedor (start-ups o microempresas), la cultura de promoción al espíritu empresarial mediante la facilitación de recursos financieros y no financieros (Kreft y Sobel, 2005; Audretsch y Thurik, 2004; Audretsch, Grilo, y Thurik, 2007; Stevenson y Lundström, 2007).

De modo aún más general, referentes como David Audretsch (2003) destacan que la política pública orientada a impulsar la actividad emprendedora puede además crear un círculo virtuoso. Esto es, un contexto en el cual los emprendedores estén conectados en red a otros modelos que pueden ser emulados generando así un efecto aprendizaje o demostración que puede resultar especialmente valioso en zonas con predominio de actividades tradicionales (Audretsch, 2003).

Más allá del debate, las políticas de emprendedorismo orientadas a estimular la formación de nuevas empresas cuenta en la actualidad con un creciente consenso a nivel internacional, tanto académico como político (Angelelli y Prats, 2005). Como dijimos en la sección anterior, este consenso se basa en la evidencia de que el emprendedorismo se encuentra correlacionado de manera positiva con uno de los objetivos fundamentales de la política económica de todo país, el crecimiento y el desarrollo económico.

Se torna necesario entonces describir con mayor detalle el móvil o los canales de transmisión del emprendedorismo al desarrollo. La literatura disponible destaca los siguientes

vínculos entre el emprendedorismo y el desempeño económico de los países (véase, por ejemplo, Baumol, 1986 y 1993; Stevenson y Lundstron, 2002; Beugelsdijk y Noorderhaven, 2004; Angelelli y Prats, 2005; Keuschnigg y Nielsen, 2006; Martín y Picazo, 2008; Amorós y Cristi, 2010):

a) *Impacto del emprendedorismo sobre el crecimiento económico.* Existen por un lado efectos directos sobre el crecimiento, generados por las capacidades productivas que las nuevas empresas incorporan a la economía. Además, este efecto se retroalimenta de manera circular siguiendo un estilo similar al descrito por Gunnar Myrdal en su teoría de la “Causalidad Circular Acumulativa”. Simplificando, la misma consta de un enfoque multicausal donde se delinear variables y sus respectivos vínculos. La idea detrás del concepto es que un cambio en una variable dará lugar a sucesivos cambios en otras. Estos, a su vez, podrían ser cambios circulares y acumulativos. Circulares porque mediante distintas concatenaciones impactarían nuevamente en nuestra variable inicial. Y acumulativos, porque los impactos podrían persistir en distintas rondas hasta desaparecer (o no) de manera gradual en el tiempo (Myrdal y Sitohang, 1957; Fujita, 2007).

En esta línea, las capacidades productivas que las nuevas empresas incorporan a la economía impactan de manera directa en el crecimiento. Pero también, dicho crecimiento económico genera incentivos para un mayor emprendedorismo. A su vez, esta causalidad circular se ve potenciada mediante impactos indirectos que el emprendedorismo genera sobre el crecimiento económico. Entre los más destacados por la literatura se encuentran:

a. *Estímulo a la mayor eficiencia.* La mayor competencia –o la amenaza de ello– obliga a las empresas ya establecidas en el mercado a mantener una búsqueda constante de un mayor nivel de eficiencia.

b. *Cambio estructural.* Las empresas ingresantes al mercado tienden a incorporar prácticas más modernas y eficaces. Ante la necesidad de mantener la competitividad, estas prácticas suelen ser incorporadas por las empresas ya establecidas, generando un efecto imitación positivo para la competitividad de la economía.

c. *Innovación.* Hay al menos dos canales a través de los cuales el emprendedorismo impulsa la innovación. Por un lado, la evidencia sugiere que las empresas nuevas tienen una propensión elevada a la innovación. Por otro lado, la creación de nuevas empresas incrementa la oportunidad de aplicar co-

mercialmente conocimientos producidos en ámbitos académicos, lo que mejora los incentivos para su generación (Beugelsdijk y Noorderhaven, 2004).

d. *Mayor variedad de productos.* El ingreso de nuevos oferentes redundaría en una mayor diferenciación de productos, lo que mejora el bienestar de los consumidores, y mejora la competitividad internacional de los países.

b) *Impacto sobre el empleo.* La evidencia empírica muestra que una porción significativa del empleo es creado por nuevas empresas. Por caso, Reynolds y coautores (2004) encontraron que, en Estados Unidos, la aceleración en la creación de nuevas empresas precede la generación de empleo. Esto quiere decir que el emprendedorismo no genera una simple reasignación del factor trabajo, sino que lleva a una creación neta de empleo (Reynolds et. al, 2004).

El caso de Europa es un claro ejemplo de ello. Muy posiblemente, la mayor consecuencia de la crisis actual es el importante incremento del desempleo. La amplia oferta de jóvenes expulsados del mercado laboral ha impulsado una mayor atención a la capacitación sobre temáticas inherentes al emprendedorismo, asesoría legal al emprendedor, contaduría, cursos de innovación y demás servicios comúnmente brindados por diversas instituciones públicas y privadas. El eje se encuentra en impulsar a dichos jóvenes a transformarse en sus propios jefes llevando adelante microemprendimientos productivos. Esto es, la posibilidad de promover la microempresa y el autoempleo en un contexto de alta desocupación.

Otros autores discrepan con esta posición, y enfatizan sobre la menor calidad del empleo generado por empresas nuevas en contraposición a las empresas ya establecidas (Shane, 2009). De cualquier modo, en la mayor parte de la literatura parecería existir concordancia en la existencia de un vínculo positivo entre empleo y emprendedorismo.

c) *Impacto sobre la innovación.* Como hemos adelantado, autores como Berríos Lugo y Espina (2014) señalan que las pequeñas empresas juegan un papel importante en los cambios tecnológicos, sirven de agente de cambio y regeneración económica, crean nuevos nichos de mercado y crean empleo. Desde este punto de vista, una alta tasa de emprendedorismo aceleraría las transformaciones económicas, puesto que las nuevas empresas son más propensas a liderar los cambios que las empresas ya establecidas y consolidadas.

A su vez, los resultados empíricos que recoge la literatura económica, permiten afirmar la relación positiva existente entre el dinamismo en la creación de empresas y el crecimiento económico (Reynolds, Hay, Bygrave, Camp y Autio, 1999; Zacharakis, Sheperd y Bygrave, 2000; Balso, 2004). Por ejemplo, de acuerdo con Zacharakis y coautores (2000), el análisis

realizado sobre 16 países desarrollados les lleva a concluir que aproximadamente la mitad de las diferencias en las tasas de crecimiento económico entre dichos países es atribuible a la actividad emprendedora. Dicho resultado confirma algunas de las conclusiones de los autores sobre el impacto positivo de la creación de empresas en las tasas de crecimiento económico (Zacharakis, et al. 2000). Por su parte, a nivel regional, diversos trabajos han analizado la relación empírica y teórica entre el emprendedorismo y la creación de empleo o la movilidad social (Kantis, Koenig, y Angelelli, 2005; Kantis, Federico, y Trajtenberg 2012; Ordeñana y Villa 2012; Martínez, 2016). De manera complementaria, Jason Henderson (2002) muestra que el dinamismo emprendedor no sólo afecta a los niveles de creación de empleo y renta, sino que ayuda a conectar las economías locales con la economía global. En definitiva, y tal como señala Minniti (1999), los emprendedores actúan como catalizadores en la creación de redes y externalidades para la difusión de nuevas ideas. Un ejemplo empírico para el caso argentino puede encontrarse en Bekerman, Wiñazky y Moncaut (2014).

De esta manera, parece claro que hay fuertes incentivos para justificar que los gobiernos desarrollen políticas activas de estímulo al emprendedorismo. Este hecho se condice con la creciente aceptación de tales políticas en la práctica (Audretsch y Forniellés, 2007).

Antes de analizar las características y el diseño de las políticas públicas de estímulo al emprendedor, se torna necesario describir cuáles son las dimensiones del emprendedorismo como variable. La siguiente sección nos ayudará a comprender dichas dimensiones con el fin de poder analizar de manera más clara qué determinantes posee el emprendedorismo y cómo el sector público puede influir en las mismas con su intervención.

3. Dimensiones y determinantes del emprendedorismo

Por política pública se conoce al conjunto de medidas ideado por un gobierno determinado que se propone solucionar algún asunto específico. Para esto, primero es necesario definir cuál será el campo de acción del Estado, cómo intervendrá y con qué magnitud (Winchester, 2011).

En este trabajo el campo de acción de las políticas públicas es el emprendedorismo. De modo que antes de avanzar en el cómo y en qué magnitud se realizan las intervenciones óptimas, se torna necesario describir las variables independientes del emprendedorismo. De la literatura se desprende que el emprendedorismo cuenta con un complejo entramado de determinantes cuya importancia y relación es difícil de identificar en la práctica.

Por ejemplo, a nivel regional se han identificado diversos aspectos comunes (como la baja propensión al riesgo, la falta de apoyo sistémico, el nivel educativo, el origen social, la experiencia empresarial, entre otros) que alientan o desalientan la demanda y oferta de nuevas empresas innovadoras (Kantis, Angelelli, y Moori, 2004; Kantis y Drucaroff, 2009; Kantis, 2010).

El capital social y las redes, así como el contexto en sus diversas dimensiones (familiar, socioeconómico, institucional, político y organizacional) son elementos fundamentales en el diseño y éxito de toda política pública, abordados ampliamente en la literatura (Ferri, Deakins y Whittam, 2009; Bratkovic, Antoncic y Ruzzier, 2009; Schött 2011; Arellano, 2016; entre tantos otros). Siguiendo a Berríos Lugo y Espina (2014), podemos diferenciar tres grandes grupos de influencia:

a) *Determinantes institucionales*. Esto incluye a las políticas gubernamentales específicas y a los programas gubernamentales en general (entre los que se incluye, por ejemplo, la política macroeconómica).

Este contexto institucional se construye a través de leyes y demás elementos normativos, específicamente vinculados al emprendedorismo, o que lo afecten de manera indirecta. La corrupción, por ejemplo, también es un elemento distintivo, en este caso negativo, puesto que reduce el atractivo del emprendedorismo al incrementar los costos percibidos por los potenciales emprendedores (Martín y Picazo, 2008).

b) *Determinantes económicos*. Aparecen aquí elementos como la disponibilidad de capital financiero, la inversión en I+D, la infraestructura comercial y profesional, y la disponibilidad o calidad de la infraestructura física. A estos factores hay que sumar elementos como la distribución del ingreso —hay evidencia de que sociedades menos equitativas son también menos emprendedoras—, ingreso per cápita, las tasas de interés y el ritmo de crecimiento de la economía. También el apropiado funcionamiento de los mercados de factores productivos es de central importancia para el desarrollo de un ambiente favorable al emprendedorismo.

c) *Determinantes sociales*. El contexto cultural y educativo son elementos fuertemente condicionantes del nivel de emprendedorismo de los países. Esto incluye también cuestiones como las relaciones sociales de los potenciales emprendedores, la valoración social del emprendedorismo, la tolerancia social al fracaso y la existencia de modelos empresariales ejemplares. El apoyo a la mujer también aparece entre los aspectos mencionados.

Al igual que los impactos analizados en el apartado anterior, estos determinantes no son independientes. En su estudio, Berríos Lugo y Espina (2014) analizan la correlación entre estas tres dimensiones, encontrando una relación positiva entre ellos. Sin embargo, esta relación es moderada, lo que implica que la mejora en una dimensión no necesariamente derrama en las otras, al menos no en un nivel deseable.

En consecuencia, la evidencia indica que es preciso que las políticas públicas de estímulo al emprendedorismo actúen, de manera directa, sobre los tres grupos de determinantes. De igual modo, los tres grupos de determinantes refieren a la arquitectura de incentivos

mencionada anteriormente en este trabajo. Así, instituciones que puedan desarrollarse en torno al emprendedorismo se tornan de vital importancia. Éstas influyen de modo decisivo en los incentivos reduciendo la incertidumbre, los costos de transacción y facilitando la coordinación entre agentes.

Retomando a Kirzner, otro determinante del emprendedorismo es la capacidad de reconocimiento de oportunidades de mercado. Dicho reconocimiento constituye la razón de ser del mencionado *emprendedor puro*. Por lo tanto, conocer el proceso de descubrimiento de una oportunidad que realizan los emprendedores es otro aspecto fundamental para el diseño de las políticas de fomento.

Pero reconocer dichas oportunidades no es tarea fácil. De hecho, el eje de la cuestión es que no se sabe ex-ante qué es lo que se busca. De saberse, habría sido el mercado mismo a través del arbitraje quien ocuparía el vacío. Es por estos motivos que se concluye la imposibilidad de impulsar el procedimiento de búsqueda mediante la racionalidad económica tradicional que opera en base a un cálculo costo-beneficio (comparando los costos inherentes a la investigación de información con los beneficios potenciales por la obtención de una información más precisa). El hallazgo de nuevas oportunidades no puede darse más que de manera aleatoria y espontánea, y se vincula de manera directa con la capacidad del emprendedor (Chabaud y Ngijol, 2004).

Otros autores recomiendan pensar la oportunidad empresarial como un fenómeno social (Jiménez y Rodríguez, 2005). Bajo esta óptica, el análisis del emprendedorismo se enmarca dentro de la relación entre el emprendedor y su proyecto (Bruyat, 1993; Fayolle, 2000) que a su vez no puede desprenderse del contexto relacional (Hills et al., 1997; Koller, 1998). De igual modo, influye en el emprendedor su inserción social en redes que le permitirán discutir, probar o ajustar su proyecto, así como obtener recursos y/o información relevante (Burt, 1992), de modo que la dinámica de intercambios conduzca al emprendedor y a sus redes a la validación de la oportunidad de emprendimiento. Didier Chabaud y Joseph Ngijol (2004) desarrollaron el siguiente cuadro conceptual que muestra las tres dimensiones a través de las cuales se construye la oportunidad empresarial: el individuo, su inserción en la red social y la naturaleza del proyecto (Chabaud y Ngijol, 2004). Se observa que el apoyo gubernamental mediante políticas públicas de emprendedorismo es fundamental para mejorar la inserción social facilitando la creación de oportunidades.

Esquema 1 - La construcción de oportunidades



Fuente: Chabaud y Ngijol (2004, p. 16).

En resumen, encontramos que variables institucionales, económicas y sociales, determinan el factor emprendedor en las economías. Cuando hablamos de emprendedores innovadores, la capacidad de reconocer oportunidades de mercado se traduce como una de las determinantes más importantes.

Habiendo introducido al emprendedor, señalando los canales teóricos a través de los cuales el emprendedorismo influye en la economía, y abordado sus principales determinantes, podemos avanzar en describir cómo debe ser, según nuestra revisión bibliográfica, una política pública efectiva de estímulo al emprendedorismo. Para ello, describiremos a continuación las principales características y recomendaciones que se encuentra en esas fuentes.

4. Características y recomendaciones para una política de emprendedorismo

La literatura disponible plantea diferentes tipos de políticas públicas orientadas a fomentar el emprendedorismo. Una posibilidad es pensar que el diseño de las políticas públicas gira en torno a los siguientes ejes propuestos por diversos autores –ejes que no son mutuamente excluyentes (Kantis, 2004; Angelelli y Prats, 2005; Audretsch y Forniell, 2007):

a) *Políticas horizontales o verticales.* Esta disyuntiva se refiere al diseño e implementación de políticas que estimulen el emprendedorismo a lo ancho de toda la estructura económica del país, en contraposición con el fomento del emprendedorismo en sectores específicos, en principio identificados por contar con un elevado potencial de crecimiento. Berríos Lugo y Espina (2014) refieren a estos tipos de política como “facilitativas” y “directivas”. En cualquier caso, como señala Kantis (2004), es común que en un programa de estímulo al emprendedorismo coexistan ambos enfoques.

b) *Políticas de provisión de recursos financieros o de mejora del contexto.* El conjunto de estas iniciativas responde a una orientación común: la puesta a disposición de recursos para la innovación a potenciales emprendedores. Las políticas de estímulo al emprendedorismo suelen tener un componente de apoyo financiero (subsídios, beneficios fiscales y créditos blandos, por ejemplo). En diversos países europeos, por ejemplo, los estímulos financieros al emprendedorismo se presentan como una herramienta generadora de empleo y compensadora de los gastos inherentes al Estado de Bienestar. Sin embargo, la mejora de elementos contextuales –procesos de creación de empresas, oferta de capital humano o redes de colaboración, entre otros– también es un elemento de mucha importancia.

Más allá de estas divisiones conceptuales, en términos genéricos, otros autores plantean que toda política exitosa de estímulo debe contener las siguientes características (Angelini y Prats 2005; Hidalgo et al., 2014):

a) *Buscar el fortalecimiento y articulación de los actores locales.* El concepto de red es fundamental para estimular el emprendedorismo.

b) *Contar con la participación de los actores locales involucrados en el proceso de creación de empresas.* El emprendedorismo es ante todo fenómeno local, por lo que es indispensable que los actores locales se compro-

metan con los programas de estímulo. Esto facilita además la incorporación a las políticas públicas de un factor importante, como es la heterogeneidad regional (Romero Luna y Fernández Serrano, 2007).

c) *Permitir la generación de mecanismos sostenibles de prestación de servicios a los emprendedores.* Las políticas aisladas y/o insostenibles en el tiempo pierden efectividad, al lograr incentivos menos atractivos para los potenciales emprendedores.

d) *Partir de una combinación adecuada de servicios financieros y no financieros.* Aunque al apoyo financiero es importante, no es suficiente. De igual manera, un contexto adecuado puede ser insuficiente si no se accede al capital financiero necesario para materializar la creación de nuevas empresas.

e) *Evaluar los resultados para ir mejorando la estrategia.* La importancia de la evaluación en las políticas públicas en general ha sido tratada con amplitud (Pignatta, 2016). El desarrollo de políticas públicas de estímulo al emprendedorismo no es estático. Es preciso que sus resultados sean evaluados de manera continua para disponer, a partir de esta evaluación, las modificaciones que sean necesarias. Las políticas de emprendedorismo –como en general las políticas productivas– deben ser pensadas como un conjunto de normas e instrumentos en continua reelaboración.

Desde otras perspectivas, algunos autores plantean que la motivación y justificación de las políticas de impulso al emprendedorismo provienen de las características inherentes al contexto de la economía. En esta línea, Acs, Åstebro, Audretsch y Robinson (2016) plantean tres características centrales que deben estar presentes en la economía donde se aplicará la política en cuestión (también Acs y Etro, 2009):

a) *Mayor beneficio al emprendedor.* Debe existir un amplio número de personas trabajando en empresas establecidas, que estarían mejor haciéndolo por cuenta propia. Esto es, debe existir talento empresarial en las personas con trabajos asalariados.

b) *Mayor beneficio social de primar el emprendedorismo.* Como sociedad, se debe estar en peores condiciones debido a la mencionada existencia de un amplio número de personas con potencial emprendedor trabajando en empresas establecidas. En otras palabras, la economía debería estar en una peor situación como resultado del talento empresarial no implementado.

c) *Capacidad política.* Debe existir la capacidad de intervención política para mejorar este problema social.

Existe amplio consenso en la necesidad de que las políticas de estímulo presenten, a grandes rasgos, las dimensiones mencionadas anteriormente. De igual modo, hay consenso en la necesidad de que una política exitosa de estímulo debe contar con la participación de los siguientes actores (Chirinos, 2013; Gómez y Mitchell, 2014):

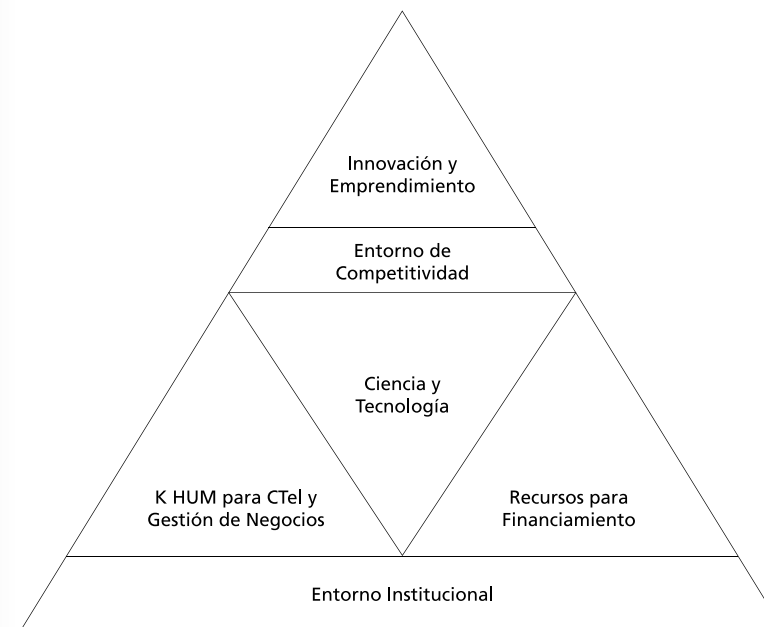
a) *El Estado.* Diversos académicos han destacado las relaciones entre el Estado y los empresarios como un vínculo fundamental para el desarrollo económico (Schneider y Wolfson, 1999; Schott y Jensen, 2008). A través de leyes de estímulo, proveyendo los lineamientos financieros y estableciendo mecanismos de información y comunicación. Se entiende al Estado en un sentido amplio, incorporando todos los niveles de gobierno, y las instituciones públicas vinculadas con la creación y desarrollo de empresas.

b) *Las instituciones educativas.* Mediante la incorporación de carreras vinculadas al emprendedorismo, incentivando el espíritu emprendedor, proveyendo conocimiento, reforzando la capacidad de innovación y conectándose con el sector productivo (véase Kantis, Postigo y Tamborini, 2002 para un ejemplo empírico del caso argentino).

c) *Las empresas públicas y privadas.* Brindando asistencia a empresas nacientes, explotando las complementariedades e intercambiando estrategias de negocio.

Esta estructura tipo de las políticas de estímulo al emprendedorismo se resume en el Esquema 2.

Esquema 2 - Recursos necesarios para el emprendedorismo



Fuente: Gómez y Mitchell (2014)

De acuerdo con este esquema, el pilar básico del emprendedorismo es un entorno institucional apropiado. A ello se le deben sumar una serie de recursos tales como el capital humano, la ciencia y la tecnología, y los recursos financieros. Sobre esa base se debe construir un entorno competitivo que fomente la innovación y el emprendedorismo, como dos fuerzas que se retroalimenten.

Vale aclarar que, aunque esta es la visión más difundida en la literatura (es decir, el entorno institucional como pilar básico sobre el que se acumulan los otros recursos necesarios para el emprendedorismo), su adopción no es unánime. Otros autores como por ejemplo Hall y Sobell (2006) plantean en su análisis una lógica diferente, en la que el entorno institucional determina la vinculación entre recursos (*economic inputs and resources*) y resultados (*entrepreneurial outcomes*). Evidentemente, el orden de causalidad tiene impacto sobre el diseño de las políticas públicas (Hall y Sobell, 2006).

En torno a estos recursos necesarios pueden ordenarse las recomendaciones habituales para el desarrollo de políticas públicas efectivas orientadas al impulso del emprendedorismo.

4.a Mejora del entorno institucional

Las políticas dirigidas a mejorar el entorno institucional en el que se desarrollan las iniciativas empresariales vienen adquiriendo cada vez mayor importancia en el diseño de las políticas públicas debido a que constituyen un resorte fundamental para reforzar las capacidades de crear y aprovechar ventajas competitivas (Gregersen y Johnson, 1997; Belussi, Gottardi y Rullani, 2004). Dentro de este eje, la literatura disponible ofrece una variedad de propuestas. Aunque suelen estar sesgadas por los casos concretos de análisis, las propuestas muestran elementos en común (Angelelli y Prats, 2005; Gómez y Mitchell, 2014; Berríos Lugo y Espina, 2014). Las más generalizadas son:

I. *Garantizar los derechos de propiedad*. Esta es considerada la primera condición para incentivar el emprendedorismo.

II. *Definir y comprometer a las instituciones con un rol concreto en la promoción de políticas a favor del emprendedorismo*. Por ejemplo, asignar a un banco público el rol de financiador de emprendimientos de esta naturaleza, y a determinados centros de investigación el rol de coordinadores de la generación de innovación aplicada a la producción.

III. *Simplificar los procedimientos para la constitución de nuevas empresas y la gestión de recursos financieros*. Hall y Sobell (2006) y Kreft y Sobel (2005) van más allá, planteando que se debe avanzar en una línea clara de reducción de regulación en todos aquellos aspectos vinculados al emprendedorismo, incluyendo al mercado de trabajo y al sistema de seguridad social.

IV. *Eliminar barreras a la entrada de nuevas firmas en determinados sectores*. En línea con el punto anterior, Henrekson y Stenkula (2009) plantean la importancia de evitar que la regulación genere barreras a la entrada de nuevas firmas en determinados sectores. Regulaciones favorables a los consumidores, por ejemplo, pueden ser costosas en el mediano y largo plazo si el objetivo es estimular el emprendedorismo. Otros trabajos, sin embargo, sostienen que barreras a la entrada demasiado bajas podrían desincentivar la innovación, al reducir la posibilidad de apropiación de los beneficios de la innovación ante la mayor competencia (Rodrik, 2007; Lederman et al. 2014).

V. *Revisar las estructuras tributarias*. En muchos casos, la estructura tributaria se constituye en un desincentivo a la actividad emprendedora, por ejemplo promoviendo el “enanismo fiscal” de las firmas (se inscriben en niveles menores al que les corresponde por sus ingresos), lo que limita su potencial de crecimiento. Complementariamente, se debe reducir el nivel de evasión fiscal apelando a mejores controles (Henrekson y Stenkula, 2009).

VI. *Desarrollo de redes*. Crear instituciones dedicadas a la formación de redes entre empresarios, potenciales empresarios, universidades, centros de investigación y otros actores relevantes en el proceso de creación y desarrollo de empresas (Ferri, Deakins y Whittam, 2009; Bratkovic, Antoncic y Ruzzier, 2009; Schött 2011; Bekerman, Wiñazky y Moncaut, 2014).

VII. *Reducir riesgos*. Reducir el costo del fracaso de los emprendedores, creando un marco legal apropiado para la resolución de las situaciones de insolvencia (Hidalgo et al., 2014).

VIII. *Comunicar y difundir correctamente*. Mejorar la difusión de los programas de estímulo al emprendedorismo con el objetivo de alcanzar emprendedores potenciales latentes (Observatorio Nacional del Emprendedor, 2015).

IX. *Propiciar la ampliación de los mercados*. Esto lleva a una menor probabilidad de que las nuevas firmas desplacen a las firmas ya establecidas, lo que a su vez mejora la aceptación de las políticas de estímulo al emprendedorismo.

4.b Recursos financieros

Aunque debemos señalar que el apoyo no es unánime (véase por ejemplo Henrekson y Stenkula, 2009), según la visión mayoritaria de la literatura, otro elemento central en el impulso a la creación de nuevas empresas es el financiamiento (Kantis, Ishida y Komori, 2002; Studart y Suaznabar, 2004).

La creación de empresas, y probablemente su sostenimiento durante la etapa de desarrollo, requiere recursos difíciles de conseguir por los canales tradicionales, como préstamos de bancos comerciales. De este modo, el crédito bancario formal es una fuente de vital importancia para la financiación de nuevas empresas, no sólo las más pequeñas (Robb y Robinson, 2014). Por ello, la literatura disponible impulsa los siguientes mecanismos de financiamiento como potenciadores del emprendedorismo:

Desarrollo de fondos de capital de riesgo. Este mecanismo tiene como propósito facilitar el acceso de nuevas firmas a los fondos necesarios para su lanzamiento. Autores como Henrekson y Stenkula (2009) y Keuschnigg y Nielsen (2006) dan preponderancia a este esquema por sobre los créditos blandos subsidiados por el Estado porque generan un mejor esquema de premios y castigos para lanzamientos exitosos y no exitosos, respectivamente. En cambio, sí apoyan la asistencia del Estado a estos fondos de capital de riesgo, mediante el aporte de fondos o, preferentemente, proveyendo al sector una estructura fiscal favorable (Henrekson y Stenkula, 2009; Keuschnigg y Nielsen, 2006). Hidalgo et al. (2014) plantean además que el Estado debería asistir a los nuevos fondos de capital de riesgo, ya que estos suelen obtener pérdidas en sus primeros años de vida (Hidalgo et al, 2014).

a) *Estímulo a sistemas de financiamiento alternativos.* Algunos ejemplos podrían ser los crecientes esquemas de *crowdfunding* o los llamados *business angels*, basados en los aportes de empresarios particulares (Romero Luna y Fernández Serrano, 2007).

b) *Provisión de beneficios fiscales.* Contempla la implementación de retornos tributarios por inversiones o recorte de impuestos sobre los beneficios durante las fases de desarrollo de las firmas (Keuschnigg y Nielsen, 2006).

c) *Desarrollo de esquemas como compras públicas o contratación de servicios.* Su objetivo sería garantizar un piso de ingreso a las empresas nacientes. También la administración de aranceles puede financiar, de manera indirecta, a las empresas nuevas, al facilitar su acceso a un mercado protegido (Audretsch y Fornielles, 2007).

4.c Capital Humano y Ciencia y Tecnología

Otros elementos centrales para el emprendedorismo recurrentemente citados en la literatura son la disponibilidad de capital humano, y la inversión en ciencia y tecnología. En ambos casos, la literatura reconoce que hay margen para que las políticas públicas mejoren estos fundamentos del emprendedorismo.

Las principales recomendaciones al respecto son las siguientes:

a) *Reorientar los recursos financieros de investigación a sectores vinculados con la producción.* Además, estimular la transformación de la innovación en recursos mediante su comercialización. Se considera que la investigación en I+D+i no es suficiente para estimular el emprendedorismo si no se lo conecta con el mundo empresarial (Henrekson y Stenkula, 2009; Audrestch y Phillips, 2007).

b) *Reforzar el rol del Estado.* Se torna indispensable profundizar el papel coordinador de los organismos públicos vinculados a la ciencia y a la tecnología.

c) *Incentivar ciencias estratégicas.* Promover un rol más preponderante de las ciencias puras y las ingenierías

en la educación superior (Lederman et al, 2014).

d) *Impulsar al investigador profesional.* Proveer mejores incentivos para aquellos que opten por desarrollar una carrera profesional vinculada a la investigación.

e) *Fomentar la educación emprendedora de base.* Propiciar la formación del espíritu emprendedor dentro del sistema educativo, estimulando el aprendizaje del tipo “*learning by doing*” (Hidalgo et al., 2014; Romero Luna y Fernández Serrano, 2007).

f) *Fomentar la educación emprendedora a emprendedores.* Esto es, complementar el punto anterior con el financiamiento público o privado de programas directos de entrenamiento a emprendedores.

g) *Incentivar al extranjero.* Atraer capital humano extranjero como medio de apoyo a los proyectos de I+D+i.

En este marco, la educación ha ocupado una relevancia fundamental en torno a la literatura sobre desarrollo, innovación y emprendedorismo tanto en la global (Lundvall 1992; Etzkowitz 1998, entre otros) como en la regional (Guerrero y Luna, 1997; Kantis, Postigo y Tamborini, 2002; Peirano, 2005; Albornoz, 2009; Rikap, 2012; Di Meglio, 2016).

En línea con el punto mencionado anteriormente, un autor que ha dedicado especial atención al rol de la investigación y la educación como políticas de estímulo al emprendedorismo es el anteriormente mencionado David Audretsch.

Audretsch ha destacado en diferentes artículos la importancia de que la investigación llevada adelante en las universidades esté conectada con su aplicación comercial. También hemos adelantado los aportes de Kantis y Di Meglio en esta línea. Desde este punto de vista, la investigación y el emprendedorismo son fenómenos que se retroalimentan, ya que el emprendedorismo genera la oportunidad de aplicar comercialmente la innovación, mientras que la investigación en las universidades puede actuar como una incubadora de nuevas empresas (Kantis, Postigo y Tamborini, 2002; Audretsch y Fornielles, 2007; Audrestch y Phillips, 2007; Di Meglio, 2016).

Sin embargo, como señala Callejón (2009), quienes generan el conocimiento no suelen ser quienes lo aplican. Por ello, en lo que se refiere a ciencia y tecnología, Audrestch y Phillips (2007) recomiendan la implementación de políticas que contemplan los siguientes elementos generales:

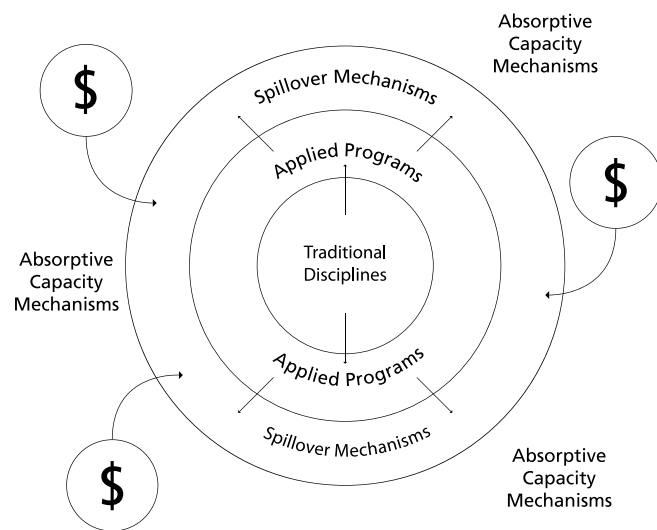
a) *Fondeo estatal a universidades de investigación.* Generando así un impulso directo a la educación en base a investigación aplicada.

b) *Creación de una cultura emprendedora dentro de estas universidades.* Las universidades deben funcionar como incubadoras de emprendedores. Es importante que los investigadores lleven adelante sus programas de investigación pensando en su posterior aplicación comercial.

c) *Apoyo de las universidades estatales al sector privado.* Se debe estimular el vínculo de las universidades como prestadores de servicios a los sectores productivos.

De esta manera, la universidad se torna un actor fundamental. La universidad como herramienta de impulso al emprendedorismo tendría una estructura como la señalada en el Esquema 3.

Esquema 3 - La universidad emprendedora



Fuente: Audrestch y Phillips (2007)

El Esquema 3 refleja que las disciplinas tradicionales son sólo el corazón de la universidad. Este núcleo debe coordinarse con programas y actividades de tal modo que generen un conocimiento que luego pueda ser aplicado y transformado en aplicaciones comerciales con valor agregado.

Por último, una característica adicional para contemplar en el diseño de las políticas en pos del emprendedorismo son la descentralización y especificidad de las mismas. Existen diversas razones para asumir que la regionalización de la política de creación de empresas puede suponer ventajas para el logro de una mayor eficiencia de la misma (Verdú y Soriano, 2008).

En primer lugar, debido a la dimensión espacial que suelen tener los procesos de creación de empresas. Estos, en general, están concentrados en entornos territoriales concretos o áreas específicas. En segundo lugar, porque una actuación descentralizada amplía el propio campo de acción de las políticas. En otras palabras, cuando las medidas de promoción del emprendedorismo se focalizan en una determinada región adquieren también un componente instrumental de políticas complementarias, especialmente de desarrollo regional y de innovación. Por último, en tercer lugar, la regionalización sería deseable porque los sistemas regionales de innovación funcionan de forma diversa en zonas distintas.

En cuanto a la especificidad, la consideración de este rasgo en las políticas se basa en la importancia del condicionante que supone la capacidad territorial en términos de conocimiento, especialmente la dotación y calidad de las universidades (Klofsten y Jones-Evans, 2000), para el éxito de determinados programas como por ejemplo la promoción de empresas de base tecnológica (*high technology new firms*) (Asheim y Coenen, 2005; Audrestsch y Lehman, 2005).

Sin embargo, algunos autores llegan a conclusiones más matizadas sobre la especificidad de las políticas públicas e incluso, por el contrario, defienden acciones de política de amplio espectro que fomenten la cultura emprendedora en el conjunto de la sociedad (Reynolds, Hay, Bygrave, Camp y Autio, 1999; Howells, 2005).

Hasta ahora hemos abordado y desarrollado las ideas y conceptos más relevantes en torno a nuestro tópico de estudio. Sin embargo, como ya hemos adelantado, nada está totalmente dicho en términos de emprendedorismo y políticas públicas. Antes de describir las herramientas prácticas de cuantificación e inmiscuirnos en el estado actual del emprendedorismo en el mundo y América Latina, se torna necesario brindar algunas líneas a los principales cuestionamientos y reparos en términos de políticas públicas de estímulo al emprendedorismo.

5. Desacuerdos y reparos en torno a las políticas de emprendedorismo

Como venimos argumentando en las secciones precedentes, aunque existe una creciente aceptación a las políticas de estímulo al emprendedorismo, ésta no es unánime. Los cuestionamientos al respecto de las características que deben tener las políticas de este tipo o la efectiva necesidad de su aplicación no son pocos.

En este sentido, Audretsch y Forniellles (2007) destacan dos tipos de cuestionamientos hacia las políticas productivas activas. El primero está asociado al riesgo de “elegir ganadores”. Experiencias como la de muchos países de América Latina muestran que es muy difícil identificar correctamente a los sectores con elevado potencial competitivo y que merecen, por lo tanto asumir los costos de una política de estímulo al emprendedorismo que beneficie a ese sector.

A esta objeción responden los autores señalando que las políticas activas no deben sustituir al mercado en la elección de los ganadores, sino complementar o corregir esa elección, asegurando que el desempeño sectorial no se encuentre condicionado por incentivos perversos. De hecho, la mayor parte de las políticas revisadas en la sección anterior se enmarcan dentro de las llamadas políticas horizontales, lo que minimiza el riesgo de la elección incorrecta de potenciales ganadores (Audrestch y Forniellles, 2007).

Otro cuestionamiento tradicional a este tipo de políticas consiste en el potencial riesgo de *rent-seeking* asociado a los programas que incluyen servicios financieros a las empresas. En esa línea se expresan Hall y Sobell (2006), quienes además cuestionan la efectividad de los programas públicos de asistencia financiera, sosteniendo que la evidencia empírica no muestra que la falta de fondos privados sea un impedimento para el emprendedorismo (Hall y Sobell, 2006).

Al respecto, Audretsch y Forniellles (2007) minimizan el riesgo de *rent-seeking*, señalando que los estados cuentan actualmente con mecanismos de transparencia lo suficientemente desarrollados como para exponer este tipo de comportamientos por parte de los empresarios, evitando así que éstos puedan ejercer influencia sobre los gobiernos.

En cuanto a la necesidad de fondeo a los emprendedores, Henrekson y Stenkula (2009) plantean una visión muy diferente, señalando que la evidencia empírica muestra que el acceso a capital es el principal obstáculo para muchos lanzamientos de empresas. En cualquier caso, es evidente que este es un punto en que la literatura aún no ha llegado a un consenso (Henrekson y Stenkula, 2009).

También se desprende de lo visto que existe aún una divergencia en torno a cuán activa debe ser la política de estímulo. Mientras trabajos como Audretsch y Forniellles (2007) o Angelelli y Prats (2005) enfatizan las políticas de intervención por parte del Estado, otros como Hall y Sobell (2006) o Shane (2009) otorgan mayor preponderancia a la reducción de las regulaciones como elemento primordial para impulsar la creación de nuevas empresas.

En cambio autores como Romero Luna y Fernández Serrano (2007) llaman la atención sobre una limitación de las políticas de impulso al emprendedorismo. De acuerdo a su

estudio, existe evidencia de que la heterogeneidad regional limita la efectividad de las políticas, si ésta no es debidamente tomada en consideración (Romero Luna y Fernández Serrano, 2007). En la misma línea, Schott y Jensen (2008) señalan que hay evidencia de que el vínculo entre emprendedorismo y políticas de estímulo es mucho más débil en países desarrollados. Según los autores esto podría responder a cierta omisión de características locales relevantes, que llevan a que las fórmulas generales revisadas en este trabajo pierdan efectividad (Schott y Jensen, 2008).

Como sostienen Verdú y Soriano (2008), el modo concreto en el que funciona el proceso de interacción políticas-emprendedorismo-crecimiento no resulta sencillo de detectar con claridad lo cual impide extraer conclusiones de carácter general sobre buenas prácticas (Verdú y Soriano, 2008).

También existen diferencias importantes entre las políticas implementadas en distintos países, tanto en términos de instrumentos utilizados como del papel desempeñado por los gobiernos y de los resultados alcanzados (Holtz-Eakin, 2000). Shane, por ejemplo, sostiene que la promoción de un gran número de empresas nuevas (start-ups) no es una política pública eficaz. En su trabajo, usando datos para los Estados Unidos y otros países desarrollados, este autor muestra que una importante proporción de start-ups no crea muchos puestos de trabajo o contribuye significativamente al crecimiento económico. Recomienda en consecuencia que se financien algunas empresas de alto crecimiento, ya que éstas tendrán probablemente importantes repercusiones económicas (Shane, 2009).

Solimano (2008) llega a conclusiones similares. Al analizar un conjunto de 129 países, encuentra una correlación negativa (aunque débil) entre la proporción de pequeñas y medianas empresas (PYME) en el empleo y el producto y la proporción de la clase media (Solimano, 2008).

Otros estudios como Acs y Amorós (2008) encuentran que la competitividad y el producto interno bruto (PIB) per cápita se correlacionan negativamente con las tasas de emprendimiento en América Latina. Afirman que la competitividad en América Latina no se ha orientado hacia la innovación y el emprendimiento (Acs y Amorós, 2008).

Frente a las opiniones contrapuestas y la falta de consenso teórico en la academia, el estudio de casos específicos de aplicación pareciera ser una aproximación metodológica particularmente adecuada a contemplar en el diseño de políticas de emprendedorismo (Doloreux, 2004; Fuchs y Shapira, 2005).

A la luz de los resultados, podemos afirmar que si bien existen visiones que defienden las más diversas posturas en torno a la aplicación e implementación de políticas de impulso al emprendedorismo, las mismas no han cesado con el devenir de los años. Esto es, aunque

pudiera cuestionarse su efectividad en términos de fomento a la innovación, generación de empleo o crecimiento y desarrollo económico, la evidencia empírica nos demuestra que las apuestas en este tipo de políticas tienen plena vigencia presente y pasada.

Por supuesto, la vigencia de estos debates se debe a la falta de evidencia empírica contundente que avale unas u otras posturas. Sin embargo, muchos avances se han realizado con el fin de cuantificar la variable emprendedora en las economías. A continuación describiremos las principales herramientas para la medición y cuantificación del emprendedorismo y sus limitaciones. Con posterioridad, en la última sección brindaremos algunos datos sobre el estado actual del mismo.

6. Herramientas para la medición del emprendedorismo

Un elemento central para el éxito de toda política pública de estímulo al emprendedorismo es el cuidadoso seguimiento del avance de los resultados. La fase de monitoreo y evaluación de las políticas requiere necesariamente de la disponibilidad de indicadores con los que seguir la evolución de los resultados (Hidalgo et al., 2014; Angelelli y Prats, 2005). Adicionalmente, el desarrollo de indicadores cuantificables es relevante a la hora de buscar relaciones causales entre el nivel de emprendedorismo de un país o región y determinados indicadores de desempeño económico, como el crecimiento del producto o la generación de empleo.

En ese sentido, un primer enfoque es el uso de variables binarias como, por ejemplo, éxito/no éxito de una nueva empresa o autoempleo/empleo (Bianchi y Biffignandi, 2012). Una limitación de esta aproximación es que dificulta el seguimiento de la dinámica del emprendedorismo, ya que las variables binarias, aunque de fácil construcción, no permiten reflejar cuestiones de escala, que pueden ser particularmente relevantes a la hora de juzgar el desempeño de una política pública orientada a estimular el emprendedorismo.

Otra alternativa mencionada por los autores es la del uso de indicadores estimados de manera indirecta. El fundamento de este enfoque radica en la relación entre la producción observada y los insumos –no observados– utilizando como vínculo una función de producción estimada. La construcción de estos modelos permitiría, al menos desde el punto de vista teórico, estimar los determinantes de la producción a partir de los resultados observados, y establecer comparaciones en el tiempo y entre países (Bianchi y Biffignandi, cit).

El atractivo de este tipo de métodos radica en la posibilidad de elaborar indicadores de bajo costo –construidos a partir de información disponible– y de actualización periódica, dos elementos especialmente atractivos desde el punto de vista de la evaluación de políticas públicas. Sin embargo, los métodos de esta naturaleza, por la necesidad de

realizar fuertes supuestos paramétricos, limitan su verdadera utilidad, en especial como instrumento para la toma de decisiones.

Otra línea de medición indirecta del emprendedorismo se basa en su estimación a partir de características individuales. Estudios como Caliendo y Kritikos (2007) y Pretheeba (2014) utilizan modelos econométricos para estimar una propensión al emprendedorismo a partir de características individuales, como habilidades, conocimientos y actitud hacia el emprendedorismo. Este enfoque es interesante, ya que genera herramientas para predecir la probabilidad de éxito de un emprendedor. Incluso, estos modelos predictivos pueden ser una útil herramienta de política económica para maximizar la probabilidad de éxito en la administración de recursos escasos. Sin embargo, el problema de este enfoque es que no provee de instrumentos para el monitoreo directo del impacto de las políticas públicas sobre el emprendedorismo (Caliendo y Kritikos, 2007; Pretheeba, 2014).

Por estos motivos, la mayor parte de los indicadores actualmente utilizados son del tipo cardinal y del tipo directo. En ese sentido, las dos principales referencias a nivel mundial actualmente en materia de elaboración de indicadores de emprendedorismo son OECD-Eurostat Entrepreneurship Indicators Programme (EIP) y Global Entrepreneurship Monitor (GEM, que describiremos en la próxima sección).²

El programa EIP está basado en la construcción de indicadores del desempeño emprendedor vinculados a tres aspectos: la creación de firmas, el perfil de empleo, y la generación de riqueza por parte de las firmas (Ahmad y Hoffman 2012). Cada una de esas categorías está comprendida por diversos indicadores, como se detalla en el Esquema 4 a continuación.

Esquema 4 – Indicadores de desempeño emprendedor

Entrepreneurial Performance		
Firms	Employment	Wealth
Employer firm birth rate	High Growth Firm Rate by Employment	High Growth Firm Rate by Turnover
Employer firm death rate	Gazelle Rate by Employment	Gazelle Rate by Turnover
Business churn	Ownership rate start-ups	Value-added by young firms
Net business population growth	Ownership rate business population	Productivity contribution, young firms
Survival rate, 3 and 5 years	Employment, 3 and 5 year old firms	Innovation Performance, young or small firms
Proportion 3 and 5 year survival	Average firm size after 3 and 5 years	Export Performance, Small firms

Fuente: Ahmad y Hoffman (2012)

Los indicadores resaltados dentro de cada categoría del Esquema 4, a su vez, son aquellos considerados nodales para el relevamiento de la actividad emprendedora. El EIP, además,

provee una metodología de armonización de la información que garantiza que ésta sea comparable a nivel internacional y a lo largo del tiempo.

Otros autores amplían esta descripción. Lunati (2012), por ejemplo, señala que en EIP se viene trabajando en la elaboración de indicadores que cubren tres dimensiones:

- a) *Desempeño emprendedor*. Donde las variables relevadas son las indicadas en el Esquema 4.
- b) *Determinantes del emprendedorismo*. Como marco regulatorio, condiciones de mercado o acceso a fuentes de financiamiento.
- c) *Impacto social y económico del emprendedorismo*. Creación de empleo, crecimiento económico, reducción de la pobreza y formalización de la economía.

Contrariamente, autores como Ahmad y Hoffman (2012) señalan que, dada la naturaleza multifacética del emprendedorismo, no es conveniente limitarse al seguimiento de un único indicador. Por el contrario, postulan el uso de un conjunto de indicadores como el descripto. Esto, sin embargo, no está exento de problemas, ya que la relevancia de cada grupo de indicadores podría variar en función de los objetivos de política. En ese sentido, la utilización simultánea de varios indicadores podría tener como contrapartida la mayor dificultad a la hora de evaluar el resultado de las políticas de estímulo (Ahmad y Hoffman, 2012).

El relevamiento de GEM también cubre una amplia gama de indicadores, y está estructurado en dos partes. Por un lado, se realiza un relevamiento entre la población adulta de los países comprendidos en el estudio. Este relevamiento permite realizar indicadores vinculados con las siguientes dimensiones:

- a) *Auto-percepción del emprendedorismo*: Oportunidades percibidas, capacidades percibidas, miedo al fracaso e intenciones emprendedoras.
- b) *Actividad*: Actividad Total Emprendedora en Etapa Temprana (TEA, por sus siglas en inglés), tasa de propiedad de empresas establecidas y Actividad Empresarial de Empleados (EEA, por sus siglas en inglés)
- c) *Motivación*: Motivación impulsada por la necesidad o el deseo de mejorar.

d) *Igualdad de género*: Razón Mujer/Hombre del TEA y razón de oportunidad Mujer/Hombre.

e) *Impacto emprendedor*: Expectativas de empleo e innovación.

f) *Valores sociales del emprendedorismo*: Estatus social de los emprendedores y emprendedorismo como buena elección de carrera.

Este relevamiento es complementado a su vez por la consulta a expertos de cada economía, quienes aportan su visión sobre siete dimensiones del contexto.³

Pese a la amplia gama de indicadores relevados por GEM, el más utilizado es el índice TEA, que mide el porcentaje de población adulta a punto de comenzar una empresa o que la haya iniciado en los últimos tres años (Iversen et al., 2008).

Por caso, Justo y coautores (2008) proponen una metodología para la construcción de un índice que mide la propensión al emprendedorismo, estimado a partir de un modelo econométrico que vincula una serie de preguntas formuladas a encuestados y regresadas contra el índice TEA (Justo et al., 2008).

No obstante este último punto, la literatura muestra una creciente inclinación hacia el uso de múltiples indicadores para la medición. La principal ventaja de este enfoque, particularmente relevante desde el punto de vista de las políticas públicas, es que permite contar con información más detallada y desagregada que la que un indicador único o resumido puede aportar.

Esta desagregación de la información es relevante, ya que un índice agregado podría ocultar trayectorias divergentes en diferentes aspectos. Por ejemplo, Bosma y coautores (2000) encontraron en su estudio que la correlación entre los indicadores utilizados iba del 11% al 44%, lo que implica una relación nula o muy débil entre las variables (Bosma et al. 2000). Este punto puede explicar por qué no siempre se ha encontrado evidencia empírica clara a favor de la vinculación entre emprendedorismo y crecimiento económico (ver Naudé, 2013), pese a que este vínculo es ampliamente aceptado desde el punto de vista teórico y de la política económica como venimos afirmando en este trabajo.

En conclusión, se desprende de la literatura disponible que actualmente el enfoque dominante para la medición del emprendedorismo por parte de las políticas públicas se basa en el uso de indicadores multidimensionales como los propuestos por EIP y GEM. Aunque muchos estudios aún utilizan indicadores agregados, como el índice TEA, o

indicadores puntuales seleccionados, en general ese enfoque se muestra como incompleto a la hora de monitorear los resultados de políticas públicas concretas. A continuación brindaremos los principales resultados que surgen de los últimos informes de EIP y GEM.

7. El emprendedorismo en el mundo actual

En este apartado esbozaremos brevemente la situación actual del emprendedorismo a nivel global y en particular en América Latina. El objetivo de esta sección es caracterizar el emprendedorismo actual y mencionar las recomendaciones de políticas que surgen de lo observado.

Es importante destacar que América Latina ha sido un importante motor de conocimiento y avances en torno al estudio del emprendedorismo y sus políticas públicas de fomento. Diversos autores de la región han escrito abundante bibliografía y fueron a su vez un soporte clave para diseñar e implementar políticas y medidas de fomento en diversos países del continente. Muchos de estos estudios ya han sido presentados en las secciones precedentes como ejemplos que contextualizaron nuestros argumentos.⁴

El informe *Entrepreneurship at a Glance 2015* publicado por la OECD (2015) presenta la evolución de los indicadores clave para informar el análisis y la política sobre el emprendedorismo en base a la última información del EIP.

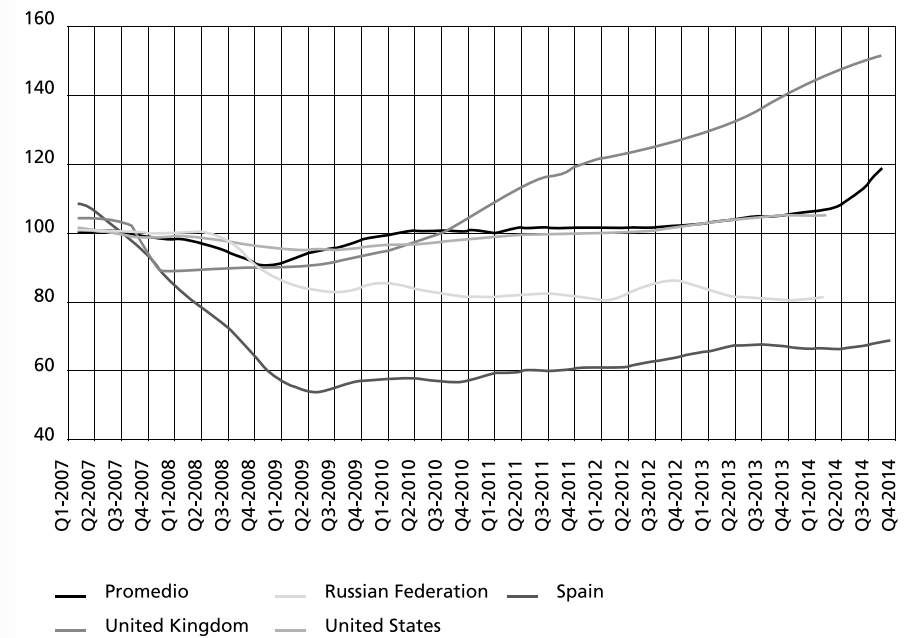
Entre las principales conclusiones del informe podemos destacar:

a) En la mayoría de los países, con la excepción de Alemania, Italia y Finlandia, la creación de nuevas empresas ha seguido una tendencia al alza desde el pico de la crisis. Sin embargo, en muchos países de la zona Euro, la creación de nuevas empresas permanece por debajo de los niveles previos a la crisis.

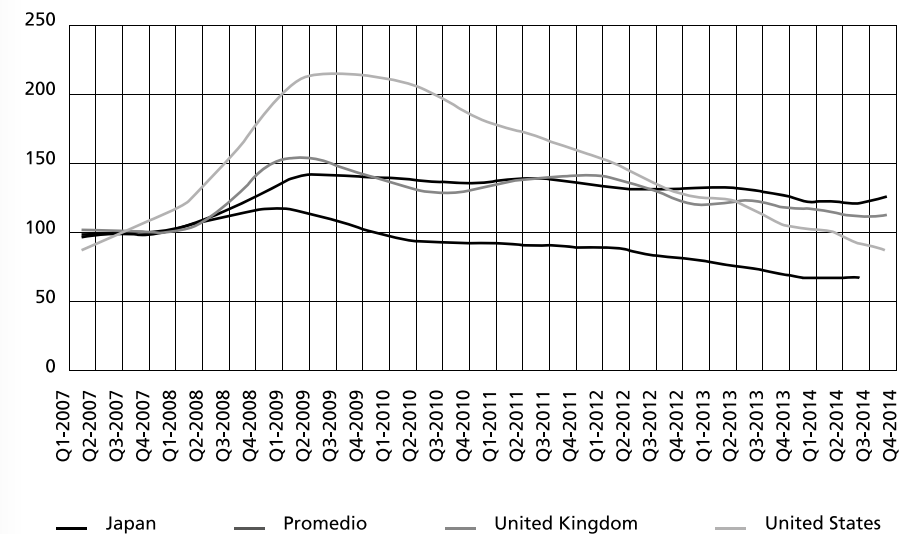
b) Los indicadores de quiebras de empresas, en cambio, han tenido una tendencia a la baja en la mayoría de los países durante los últimos años, con tasas por debajo de los niveles previos a la crisis en Canadá, Japón, Estados Unidos y Sudáfrica.

Panel 1 – Creación y quiebra de empresas, países seleccionados, 2007–2014. Tendencia-ciclo, 2007=100

a) *Creación de empresas*



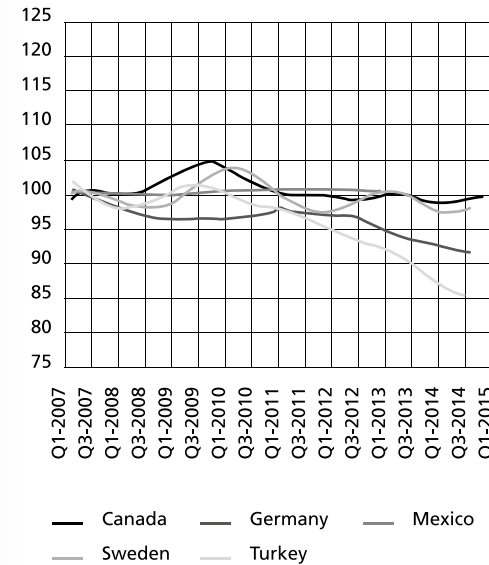
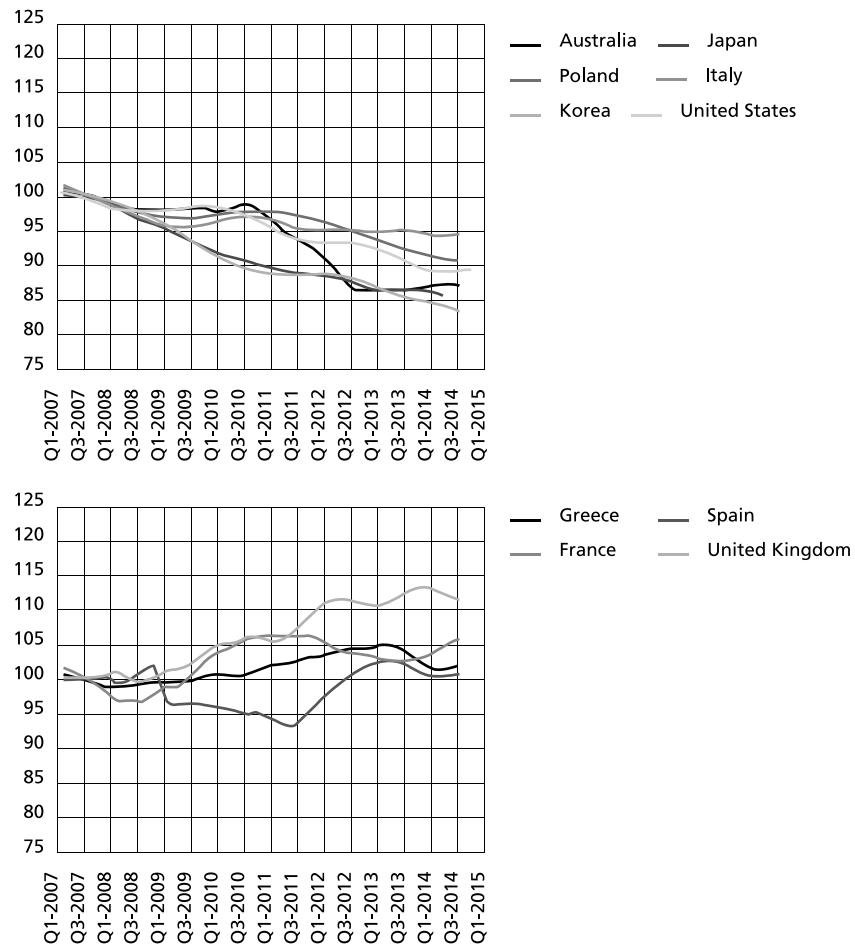
b) *Quiebras de empresas*



Fuente: elaboración propia en base a OECD Timely Indicators of Entrepreneurship (TIE) Database⁵

c) En cuanto a los niveles de empleo por cuenta propia, se observan tendencias variantes y divergentes entre países. Este resultado se explica, en parte, por el diferente impacto que tuvo la crisis sobre el empleo, el ámbito normativo y los mecanismos utilizados para mitigar los efectos negativos de la crisis.

Panel 2 - Tasa de empleo por cuenta propia, países seleccionados, 2007-2015
Tendencia-ciclo, 2007=100



Fuente: OECD (2015)

d) Entre 2008 y 2012 se observa una caída importante en el número de empresas y puestos de trabajo en la industria manufacturera para la mayoría de los países de la OECD. El sector servicios, por otra parte, es quién continua impulsando la creación de nuevos negocios. En todos los países, las empresas de alto crecimiento son más frecuentes en el sector servicios que en el resto de la economía, excepto en Brasil, Canadá, Letonia y Nueva Zelanda, donde el mayor porcentaje de empresas de alto crecimiento está en el sector de la construcción.

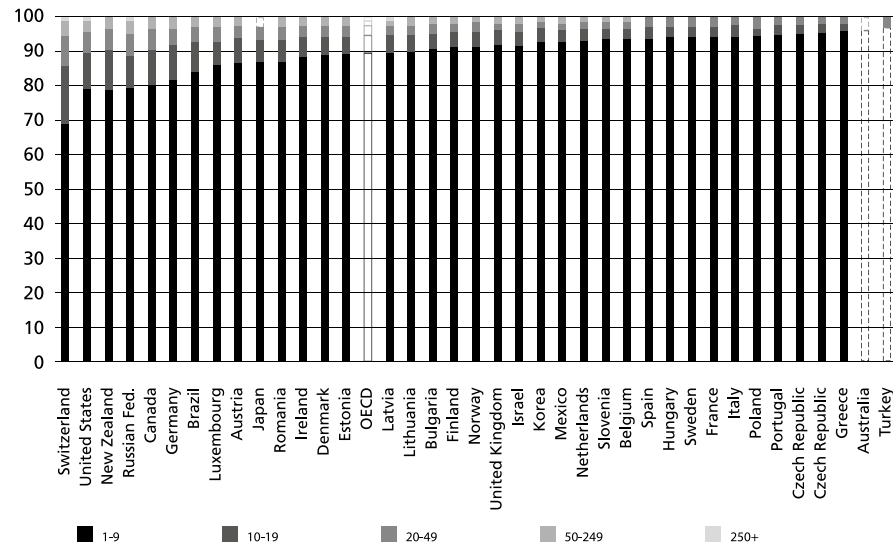
e) Las tasas de start-up, aunque siguen altas, cayeron en la mayoría de países en el año 2012, último año del que hay datos comparables a nivel internacional. Más de la mitad de los start-ups fracasan en los primeros cinco años, con tasas de supervivencia de empresas que van desde menos de un quinto en Lituania a cerca de dos tercios en Suecia.

f) Las empresas jóvenes constituyen un canal importante para mejorar la productividad de la eco-

nomía a través de la innovación y la destrucción creativa. En 2012, estas empresas emplearon entre el 4% y el 12% del total de trabajadores en la mayoría de los países. Sin embargo, la contribución de las empresas jóvenes al empleo total ha disminuido en comparación con 2008.

g) En cuanto al tamaño de las empresas que componen la economía, se observa que entre el 70% y el 95% de las empresas son microempresas, es decir, empresas con menos de diez empleados. En aquellos países donde el número de pequeñas y medianas empresas (PYMEs) aumentó, se observa una caída en el número de empresas grandes, lo que sugiere que el aumento de las PYME puede haber ocurrido, en parte, como resultado de los despidos en las grandes empresas.

Gráfico 1 - Cantidad de empresas por tamaño según el número de empleados
(En % sobre el total de la economía, 2012 o último dato disponible)



Fuente: OECD (2015)

En resumen, el informe OECD (2015) destaca la presencia de una tendencia positiva en la creación de nuevas empresas, una tendencia decreciente de las quiebras, una menor contribución de las empresas jóvenes en la creación de empleo, una mayor presencia de firmas con alto crecimiento dentro del sector servicios, y una todavía muy importante participación de las PyMEs en el total de las formas que conforman la economía.

En el 2015/2016 Global Report publicado por el GEM (2016), se presentan los resultados de la 17ª encuesta mundial anual de la actividad empresarial a través de múltiples fases de los procesos de negocio; las características, motivaciones y aspiraciones de los empresarios; la actitud que tienen las sociedades hacia esta actividad y la calidad de los ecosistemas empresariales en las diferentes economías. Sesenta y dos economías participaron en la encuesta de 2015, agrupadas de acuerdo a la etapa de desarrollo económico y estructura regional geográfica global. El objetivo de este estudio consiste en informar a académicos, educadores, responsables de políticas y profesionales acerca de la naturaleza multidimensional del emprendedorismo en todo el mundo, el avance del conocimiento y proporcionar orientación para la toma de decisiones que permitan generar las condiciones con las cuales pueda prosperar el espíritu empresarial.

Entre los resultados más relevantes del informe, sobresalen los siguientes, que permiten caracterizar el emprendedorismo actual a nivel global:

- a) El grueso del emprendedorismo mundial se ve impulsado más por la existencia de oportunidades que por la necesidad de iniciar un negocio. Esto es, su veta emprendedora florece como una alternativa voluntaria a emprender y no como una decisión forzada por falta de empleo.
- b) En las economías fundamentadas en la alta tecnología (donde el factor innovación es indispensable) el 78% de los emprendedores inician un negocio por una oportunidad. De igual modo, en aquellas basadas en recursos naturales con poca capacidad de transformación o aquellas donde su fortaleza es la manufactura (economías de eficiencia) dicho guarismo se reduce al 69%.
- c) A nivel global, el 70% de los adultos en las 62 economías que participaron del estudio percibe a los emprendedores como individuos de un “estatus elevado” en sus respectivas comunidades.

d) El 21% de dichos adultos tienen intención de iniciar un negocio en los próximos tres años.

e) La mayor concentración de emprendedores se encuentran entre las personas de 25 a 44 años de edad, personas en el inicio y mitad de su etapa productiva, en todas las economías (en el rango de 25 a 34 años, uno de cada tres emprendimientos son realizados por jóvenes en este grupo de edad).

f) La mitad de los emprendedores en economías basadas en innovación inició un negocio en el área de tecnologías de información y comunicaciones, finanzas, salud, educación, entre otros. En cambio, aproximadamente la mitad o más de los emprendedores de las economías basadas en recursos y eficiencia operan negocios con menor valor agregado del tipo mayoreo y menudeo.

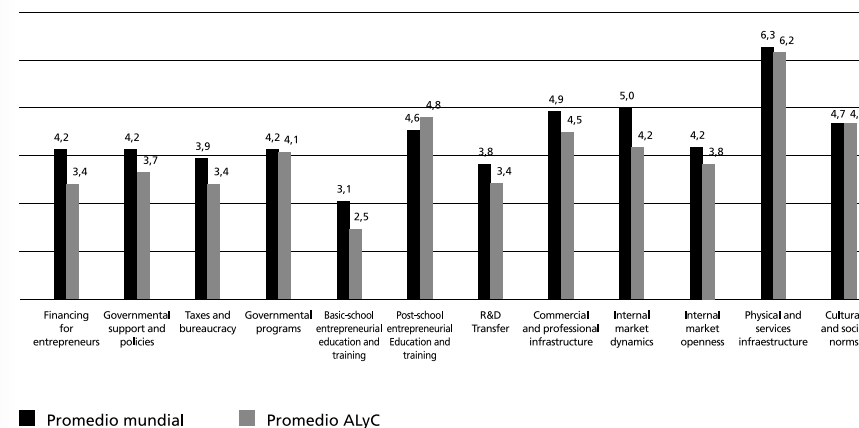
g) La Tasa promedio de la Actividad Emprendedora Temprana (TEA) tiende a ser más alta en las economías basadas en recursos, disminuyendo en forma correspondiente con los niveles más altos de desarrollo económico (21% para las economías basadas en recursos, 15% para las economías basadas en eficiencia, y 8% en las economías basadas en innovación).

En cuanto a la incidencia de las políticas públicas sobre el emprendedorismo, un resultado interesante para observar es la valoración de las distintas características que conforman el ecosistema empresarial.

Los resultados del informe GEM (2016) muestran a las políticas públicas y a los programas gubernamentales por debajo de la valoración promedio del resto de los ítems que componen el ecosistema empresarial, lo cual refleja la importante necesidad de que los gobiernos mejoren e incrementen las políticas empresariales.

Se advierte en el Gráfico 2 que la menor valoración se registra en los ítems “educación y training empresarial a nivel primario y secundario” y en “impuestos y burocracia”.

Gráfico 2 - Valoración del ecosistema empresarial, 2015

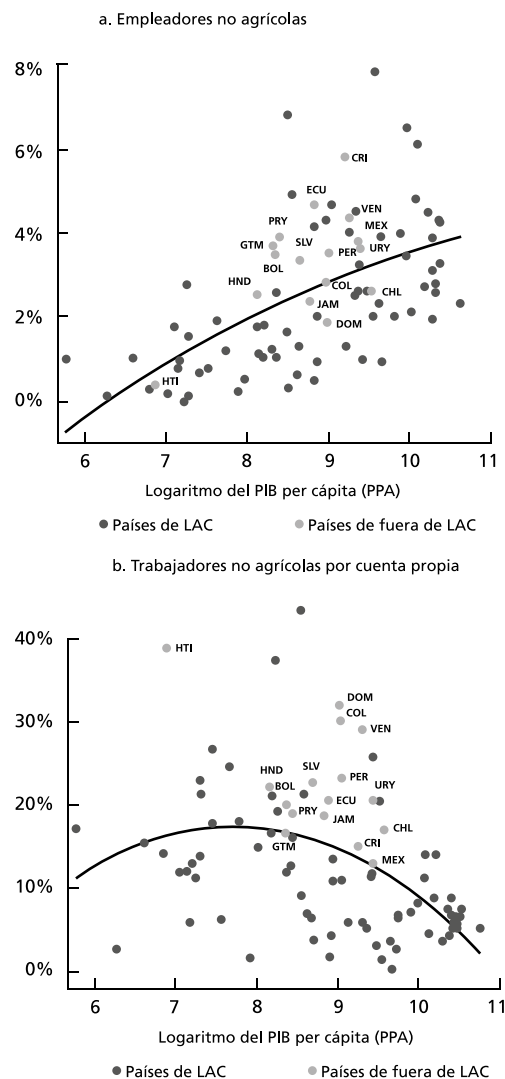


Fuente: elaboración propia en base a datos de Global Entrepreneurship Monitor - National Expert Survey Measures, 2015
 Promedio ponderado de la puntuación de los expertos: 1=Altamente insuficiente, 9=Altamente suficiente

El Gráfico 2 también ilustra las diferencias entre América Latina y el Caribe (LAC, por sus siglas en inglés) y el promedio mundial en relación a la mayoría de los indicadores. La brecha más significativa donde los emprendedores de la región se encuentran por debajo del promedio mundial se corresponde con las posibilidades de financiamiento, la dinámica del mercado interno, la educación y entrenamiento empresarial a nivel de escuela primaria y secundaria, y las políticas públicas. La única categoría donde América Latina y el Caribe alcanza una valoración mayor al promedio mundial es en “Educación empresarial y training a nivel terciario/universitario”.

Sin embargo, a pesar de observarse un ambiente de gestación de emprendimientos menos propicio, el emprendedorismo se caracteriza en nuestra región por una importante vitalidad, medida según el número de empresas per cápita (Lederman, D., Messina J., Pienknagura S., y Rigolini J., 2014). Se observa en el Gráfico 3 que la participación de emprendedores y empresas formales en la población, es mayor que en otros países y regiones comparables.

Gráfico 3 - Relación entre el tipo de empleo y PBI per cápita, 2010.



Fuente: Lederman, D., Messina J., Pienknagura S., y Rigolini J. (2014).

Nota: Las curvas muestran valores cuadráticos ajustados.

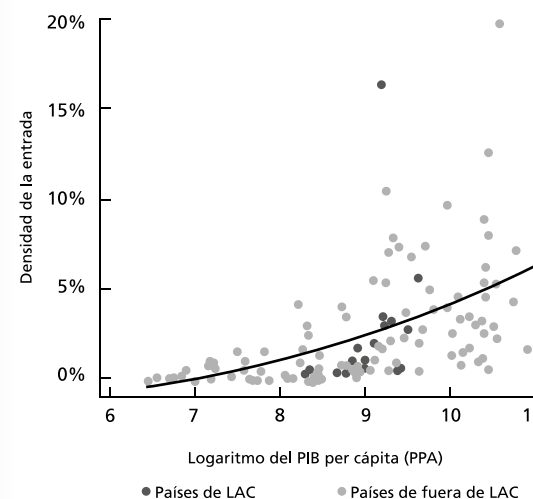
PIB = producto interior bruto. PPA = paridad del poder adquisitivo.

De lo dicho se traduce que en América Latina y el Caribe el sector emprendedor es más que un gran sector informal. Sin embargo, la región está claramente aletargada en términos de naturaleza empresarial. Esto es, las mayores empresas crean menos empleo que las empresas más grandes de otras regiones, fenómeno que se refleja desde su nacimiento. Al desarrollarse un emprendimiento en la región las empresas suelen ser más

pequeñas (en términos del número de empleados) que en otras regiones con niveles similares de desarrollo y el proceso de crecimiento no alcanza a compensar la brecha inicial en el empleo (Lederman et al., 2014).

Por otro lado, en el Gráfico 4 podemos observar la relación entre la entrada de empresas y el nivel de desarrollo en 129 países. Como era de esperar, la relación entre la entrada de empresas (número de empresas registradas por cada 1.000 personas en edad de trabajar) y el PIB per cápita es positiva. Para el caso de América Latina y el Caribe, las tasas de entrada formal suelen estar por debajo de los valores predichos por los niveles de ingreso per cápita, aunque las diferencias no son siempre grandes y a menudo hay mucha heterogeneidad dentro de la región.

Gráfico 4 - Tasa de entrada de empresas nuevas y PBI per cápita, 2004-2011



Fuente: Lederman, D., Messina J., Pienknagura S., y Rigolini J. (2014).⁶

Por último, y en concordancia con la sección 5 de nuestro trabajo, el informe GEM (2016) presenta una lista de recomendaciones sobre prácticas apropiadas para fomentar el emprendedorismo a nivel mundial. De acuerdo con los resultados obtenidos, las políticas a implementar deberían ser:

- a) Reformar el marco regulatorio para hacer que las nuevas empresas se registren y operen mediante la reducción de costos y la reducción de la cantidad de regulaciones.

- b) Desarrollar las capacidades de innovación.
- c) Introducir los conceptos asociados a los diferentes tipos de actividades empresariales a través de los sistemas de educación a todos los niveles.
- d) Ampliar las intervenciones para tratar de base la brecha en la formación de los jóvenes, en particular cuando el desempleo juvenil es un problema.
- e) Mejorar la infraestructura de las TIC en áreas más allá de las fronteras de la ciudad.
- f) Ofrecer programas específicos para aquellos negocios impulsados por necesidades, dándoles la capacidad de desarrollar más modelos de negocios basados en prácticas de competitividad de precios, contratación y distribución.
- g) Enriquecer la disponibilidad y variedad de fuentes de financiamiento.
- h) Asegurar que la infraestructura de apoyo a las empresas se construya y se mantenga, proveyendo servicios de formación, asesoramiento y entrenamiento bien diseñados para todas las fases del proceso emprendedor.
- i) Trabajar con los medios de comunicación locales para crear conciencia y percepción positiva de la iniciativa empresarial como una posible carrera.
- j) Maximizar el potencial sin explotar de las mujeres que, al participar a tasas más bajas que los hombres en una economía, sugieren oportunidades perdidas.
- k) Considerar la posibilidad de intervenciones de política en ámbitos relacionados con la jubilación, los impuestos sobre la renta y los beneficios sociales, para direccionar a los grupos de edad donde la

gente no tiene particularmente un perfil empresarial en la sociedad.

- l) Fomentar el espíritu empresarial en las industrias de alto valor agregado.

8. Comentarios finales

En este trabajo se introdujo de modo preliminar la literatura teórica y empírica sobre políticas públicas y emprendedorismo, El objetivo general fue brindar una perspectiva amplia sobre las políticas públicas como variable de influencia en la iniciativa emprendedora de las distintas economías y su relevancia en términos de desarrollo.

El emprendedor parece tener hace años la atención de los investigadores y hacedores de políticas por varias razones. Entre los principales motivos destacan la generación de empleo, la posibilidad de innovación y la creación de nuevos mercados que impulsen el crecimiento y desarrollo económico. Sin embargo, estos resultados se encuentran ligados a distintos tipos de emprendedores, cada uno con características y perfiles particulares.

El ideal del emprendedor schumpeteriano ha permanecido como referente paradigmático del tema en la literatura. Se exige de él que sea creador de valor, portador de innovación, desarrollador de oportunidades de negocios y que participe en el crecimiento de un país con el crecimiento de su empresa. No obstante, el emprendedor no es un innovador aislado que se esfuerza por elegir correctamente en un inventario de invenciones posibles. Por el contrario, construye un proyecto empresarial apoyándose (según la naturaleza de su proyecto) en redes relacionales, en un contexto económico y en un marco institucional fomentado y modificado por las medidas y políticas públicas vigentes.

En este sentido, las políticas públicas de impulso al emprendedorismo cobran una importancia fundamental para moldear ese contexto externo que, finalmente, ayudará a despertar, estimular o potenciar las características internas (muchas veces dormidas) en los emprendedores de una población. La forma y el diseño de dichas políticas serán las que determinen qué tipo de emprendedor será motivado o inhibido en una sociedad.

Los canales que determinan tanto la cualidad emprendedora como su relación causal con el devenir económico son extensos. Su cuantificación no es sencilla y ha alimentado arduos debates en torno a la efectividad y prácticas adecuadas para implementar una política pública en pos del emprendedorismo. Más allá de la falta de consenso o la amplitud del tópico, la promesa del emprendedor como agente clave del desarrollo ha llevado a que los intentos de estímulo no cesen. Por todos estos motivos, no se puede desconocer la importancia del emprendedorismo como dinamizador de la economía, como alternativa de

desarrollo social y como fuente de trabajo y de innovación tecnológica.

Como corolario general de nuestro trabajo, resaltamos que resulta imperioso y necesario que desde el Estado se sigan generando políticas que comprometan de manera sostenible esfuerzos de los sectores público y privado para generar y mantener procesos vigorosos de emprendimiento. Estos esfuerzos, muy probablemente, no serán directamente visibles en términos de resultados a corto plazo por diversos motivos. Algunos de ellos pueden ser la falta de una convicción clara de los beneficios del emprendedorismo, la dificultad que implica la variedad de actores que se deben incorporar y los recursos que se deben comprometer en el proceso.

De cualquier modo, los esfuerzos para fomentar el emprendedorismo con base en la implementación de políticas públicas, integrales, amplias y coordinadas, poseen vastas razones teóricas para justificar su razón de ser. En términos de agendas pendientes, el principal desafío que presenta la relación emprendedorismo y políticas públicas pareciera ser, a la fecha, la suma de evidencia empírica fehaciente, verificable y comparable, que justifique las intervenciones públicas pasadas así como las futuras.

¹ El origen de la palabra viene del vocablo en lengua alemana *Unter* (tomador) y *Nehmer* (bajo), con lo cual tendríamos la imagen de alguien que toma algo desde la base, que hace emerger (Liouville, 2002).

² Sin embargo, a nivel regional y con foco en los países emergentes, es necesario señalar dos importantes antecedentes con fuentes de datos sobre este tópico. Estos son los documentos "Entrepreneurship in Emerging Economies" (Kantis, Ishida, y Komori 2002) y *Developing Entrepreneurship: Experience in Latin America and Worldwide* (Kantis, Moori Koenig, y Angelelli 2005).

³ A saber, calidad de las políticas públicas, educación emprendedora, regulación de los mercados, acceso al financiamiento, normas sociales y culturales, infraestructura física y transferencia de I+D (GEM, 2015).

⁴ No obstante, vale la pena destacar los aportes ya expuestos de enfoque y autores regionales como fueron los de Hugo Kantis (2002; 2005; 2010; 2012 y 2016), Pablo Angelelli (Angelelli y Prats, 2005), José Anchorena y Lucas Rinconi (2012), Rogerio Studart (Studart y Suaznabar 2004). A su vez, aquellos inherentes a casos específicos de la región, como los de México (Lecuona Valenzuela, 2009), Chile (Nopo y Valenzuela, 2007), Colombia (Tarapuez Chamorro, Osorio Ceballos y Botero Villa, 2013), Uruguay (Dana, 1997), Argentina (Kantis, Postigo, Federico y Tamborini, 2002; Bekerman, Wiñazky y Moncaut, 2014), y Ecuador (Arteaga y Lasio, 2009; Ordeñana y Villa, 2012).

⁵ El promedio incluye sólo los países con datos disponibles (Creación de firmas: Noruega, Portugal, Rusia, España, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos, Australia, Bélgica, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Italia, Francia. Quiebras: Australia, Bélgica, Canadá, Chile, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Islandia, Italia, Japón, Países Bajos, Noruega, Sudáfrica, Suecia, Reino Unido, Estados Unidos).

⁶ Cada punto representa el promedio entre 2004 y 2011. La curva representa valores cuadráticos ajustados.

Referencias bibliográficas

Acs, Z. J., Szerb, L., y Autio, E. (2016) "The global entrepreneurship and development index". En *Global Entrepreneurship and Development Index 2015*. Zurich: Springer International Publishing: 11-31.

Acs, Z. J., y Amorós, J. E. (2008) "Entrepreneurship and competitiveness dynamics in Latin America". *Small Business Economics*, 31(3), 305-322.

Acs, Z., Åstebro, T., Audretsch, D., y Robinson, D. T. (2016) "Public policy to promote entrepreneurship: a call to arms". *Small Business Economics*, 47(1), 35-51.

Aghion, P., Akcigit, U., y Howitt, P. (2013) *What do we learn from Schumpeterian growth theory?*. Washington DC: National Bureau of Economic Research, Working Paper 18824.

Ahmad, N. y Hoffman, A. (2012) "A framework for addressing and measuring entrepreneurship", en *Entrepreneurship determinants: culture and capabilities*. Eurostat Statistics Books.

Albornoz, M. (2009) "Desarrollo y políticas públicas en ciencia y tecnología en América Latina". *RIPS. Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 8(1):65.

Amorós, J., y Cristi, O. (2010) Poverty, human development and entrepreneurship. *The dynamics of entrepreneurship: Theory and evidence*. Manuscrito inédito.

Anchorena, J., y Ronconi, L. (2012) "Entrepreneurship, Entrepreneurial Values, and Public Policy in Argentina". En E. Lora & F. Castellani, eds., *Entrepreneurship in Latin America. A Stepup the Social Ladder?*. Washington DC: IADB: 105-147.

Angeles, P., y Prats, J. (2005) *Fomento de la actividad emprendedora en América Latina y el Caribe: Sugerencias para la formulación de proyectos*. Washington, DC: Inter-American Development Bank.

Anlló, G. y F. Peirano (2005) *Una mirada a los sistemas nacionales de innovación en el Mercosur: análisis y reflexiones a partir de los casos de Argentina y Uruguay*. Oficina de la CEPAL en Buenos Aires.

Arellano, J. R. (2016) "La importancia del contexto en el diseño de política social". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N° 8:13-26.

Arrow, K. (1962) "Economic welfare and the allocation of resources for invention". En J. Lerner & S. Stern, eds., *The rate and direction of inventive activity: Economic and social factors*. Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 609-626.

Asheim, B. T., y Coenen, L. (2005) "Knowledge bases and regional innovation systems: Comparing Nordic clusters". *Research policy*, 34(8), 1173-1190.

Åstebro, T. B., y Tåg, J. (2015). *Entrepreneurship and Job Creation*. IFM Working Paper No. 1059.

Åstebro, T., Braunerhjelm, P., y Broström, A. (2013) "Does academic entrepreneurship pay?". *Industrial and Corporate Change*, 22(1): 281-311.

Audretsch, D. B. (2003) "Entrepreneurship policy and the strategic management of places". En D.M. Hardt, ed., *The emergence of entrepreneurship policy: Governance, start-ups, and growth in the US knowledge economy*. Cambridge UK: Cambridge University Press, pp. 20-38.

Audretsch, D. B., Grilo, I., y Thurik, A. R. (2007) "Explaining entrepreneurship and the role of policy: a framework". En D.B. Audretsch et al. eds., *The handbook of research on entrepreneurship policy*. Northampton, Ma: Edward Elgar Publishing, pp. 1-17.

Audretsch, D. B., y Lehmann, E. E. (2005) "Does the knowledge spillover theory of entrepreneurship hold for regions?". *Research Policy*, 34(8), 1191-1202.

Audretsch, D. B., y Thurik, R. (2004) "A model of the entrepreneurial economy". *International Journal of Entrepreneurship Education*, 2, 143-166.

Audretsch, D., y Fornielles, M. R. C. (2007) "La política industrial actual: conocimiento e innovación empresarial". *Economía industrial*, (363), 33-46.

Baumol, W. J. (1990) "Entrepreneurship: Productive, Unproductive and Destructive". *Journal of Political Economy*, vol. 98 No. 5 (1):893-921.

Baumol, W.J. (1986) "Entrepreneurship and a Century of Growth". *Journal of Business Venturing*, 1(2), pp. 141-145.

Baumol, W.J. (1993) "Formal entrepreneurship theory in economics: Existence and Bounds". *Journal of Business Venturing*, vol. 8, n° 3, pp. 197-210.

Bekerman, M., Wiñazky, M., y Moncaut, N. (2014) "La inserción internacional de las empresas PyMEs y los consorcios de exportación en la Argentina. Fortalezas y asimetrías pendientes". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, No. 7:43-75.

Belso, J. (2004) "Tasa óptima de empresarialidad y desarrollo económico. Evidencias para el caso español". *Estudios de economía*, Vol 2, N°31; 207-225.

Beugelsdijk, S., y Noorderhaven, N. (2004) "Entrepreneurial attitude and economic growth: A cross-section of 54 regions". *The Annals of Regional Science*, 38(2), 199-218.

Bianchi, A., y Biffignandi, S. (2012) "A new index of entrepreneurship measure". *Journal of Marketing Development and Competitiveness*, 6(4), 1-16.

Bosma, N.; van Praag, M. y de Wit, G. (2000) *Determinants of successful entrepreneurship*. SCALES Research Report 0002/E.

Bratkovic, T., Antoncic, B., y Ruzzier, M. (2009) "Strategic utilization of entrepreneur's resource-based social capital and small firm growth". *Journal of Management y Organization*, 15(4), 486-499.

Caliendo, M., y Kritikos, A. S. (2008) "Is Entrepreneurial Success Predictable? An Ex-Ante Analysis of the Character-Based Approach". *Kyklos*, 61(2), 189-214.

Callejón, M. (2009) "La economía emprendedora de David Audretsch". *Investigaciones regionales: Journal of Regional Research*, (15), 47-54.

Chabaud, D., y Ngijol, J. (2004) "La reconnaissance des opportunités de marché par l'entrepreneur: ¿faut-il changer de perspective?". In *Conférence AIMS*. <https://core.ac.uk/download/pdf/646507/pdf>

Chirinos, Y. (2013) "Emprendimiento Sostenible como Política de Estado". *Memorias VII Jornadas nacionales y IV internacionales de investigación de la URBE*. Maracaibo, Venezuela. Disponible en: <http://www.urbe.edu/portal-biblioteca/basesdedatos-urbe/ponencia/>. Consulta realizada el 2.6.17.

Dana, L.P. (1997) "A contrast of Argentina and Uruguay: The Effects of government policy on entrepreneurship". *Journal of Small Business Management*, vol. 35, n° 2, pp. 99-104.

Di Meglio, F. (2016) "Tendencias recientes de las políticas de vinculación científico-tecnológicas dirigidas a las universidades argentinas". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, No. 11:65-92.

Djankov, S., La Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., y Shleifer, A. (2002) "The regulation of entry". *Quarterly journal of Economics* 117 (1):1-37.

Doloreux, D. (2004) "Regional innovation systems in Canada: a comparative study". *Regional studies*, 38 (5): 479-492.

Duckett, J. (2001) "Bureaucrats in business, Chinese-style: The lessons of market reform and state entrepreneurialism in the People's Republic of China". *World Development*, 29(1), 23-37.

Etzkowitz, H., Webster, A., y Healey, P., eds. (1998) *Capitalizing knowledge: New intersections of industry and academia*. Albany, NY: Suny Press.

Ferri, P. J., Deakins, D., y Whittam, G. (2009) "The measurement of social capital in the entrepreneurial context". *Journal of Enterprising Communities: People and Places in the Global Economy*, 3 (2):138-151.

Fuchs, G., y Shapira, P. (2005) *Rethinking regional innovation and change: Path dependency or regional breakthrough* (Vol. 30). Springer Science y Business Media.

Fujita, N. (2007) Myrdal's theory of cumulative causation. *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 3(2), 275-284.

GEM (2016) "2015/2016 Global Report". *Global Entrepreneurship Monitor*.

Gómez, H. J., y Mitchell, D. (2014) *Innovación y emprendimiento en Colombia-Balance, perspectivas y recomendaciones de política: 2014-2018*. Bogotá: FEDESARROLLO.

Guerrero, R. C., y Luna, M. (1997). *Gobierno, academia y empresas en México: hacia una nueva configuración de relaciones*. Ciudad de México: Plaza y Valdés.

Hall, J. C., y Sobel, R. S. (2006) "Public Policy and Entrepreneurship" (Technical Report, 06-0717). Center for Applied Economics, University of Kansas.

Henderson, J. (2002) "Building the rural economy with high-growth entrepreneurs". *Economic Review-Federal Reserve Bank of Kansas City*, 87(3), 45.

Henrekson, M. y Stenkula, M. (2009) *Entrepreneurship and public policy*. IFN Working Paper No. 804.

Hidalgo, G.; Kamiya, M. y Reyes, M. (2014) *Emprendimientos dinámicos en América Latina. Avances en prácticas y políticas*, Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva No. 16/2014, CAF.

Holtz-Eakin, D. (2000) "Public policy toward entrepreneurship". *Small Business Economics*, 15(4), 283-291.

Howells, J. (2005) "Innovation and regional economic development: A matter of perspective?". *Research policy*, 34(8), 1220-1234.

Iversen, J.; Jorgensen, R. y Malchow-Moller, N. (2008) "Defining and measuring entrepreneurship". *Foundations and Trends in Entrepreneurship*, Vol. 4, No. 1, pp. 1-63.

Justo, R., De Castro, J. O., y Maydeu-Olivares, A. (2008) "Indicators of entrepreneurship activity: Some methodological contributions". *International Journal of Entrepreneurship and Small Business*, 6(4), 604-621.

Kantis, H. (2004) *Desarrollo emprendedor. América Latina y la experiencia internacional*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo, FUNDES Internacional.

Kantis, H. (2010) *Aportes para el diseño de políticas integrales de desarrollo emprendedor en América Latina*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Kantis, H., Angelelli, P., y Koenig, V.M. (2005) "Developing Entrepreneurship: Latin America and Worldwide Experience". En P. Angelelli, H. Kantis y V. Moorikoenig, eds., *Developing entrepreneurship: Experience in Latin America and Worldwide*. Washington DC: IADB, pp. 75-88.

Kantis, H., Federico, J., y Trajtenberg, L. A. (2012) *Entrepreneurship, Economic Mobility, and Entrepreneurial Propensity: A Regional View Based on the Analysis of Selected Latin American Countries*. InterAmerican Development Bank Working Paper Series 315.

Kantis, H., Ishida, M., y Komori, M. (2002) *Empresarialidad en economías emergentes: Creación y desarrollo de nuevas empresas en América Latina y el Este de Asia*. Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo.

Kantis, H., Postigo, S., Federico, J., y Tamborini, M. F. (2002) "The emergence of university graduate entrepreneurs: What makes the difference? Empirical evidences from a research in Argentina". En *RENT XVI Conference*, Barcelona.

Kantis, H., y S. Drucaroff. (2009) *Corporate Entrepreneurship*. Washington, DC: Inter-American Development Bank

Keuschnigg, C., y Nielsen, S. B. (2006) "Public Policy, Start-up Entrepreneurship and the Market for Venture Capital". En S. Parker, ed., *The Life Cycle of Entrepreneurial Ventures*. New York: Springer Science+Business Media Inc.:227-257.

Kirzner, I. (1973) *Competition and entrepreneurship*. Chicago, IL: University of Chicago Press.

Kirzner, I. (1986) "El Empresario". En J. Huerta de Soto (Comp.). *Lecturas de Economía Política, 1*. Madrid: Universidad del Rey Juan Carlos. Descargar de file:///C:/Users/Usuario/Downloads/El%20empresario%20de%20Israel%20M%20Kirzner.pdf

Klepper, S. (2015) *Experimental Capitalism: The Nanoeconomics of American High-Tech Industries*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Klofsten, M., y Jones-Evans, D. (2000) "Comparing academic entrepreneurship in Europe—the case of Sweden and Ireland". *Small Business Economics*, 14(4), 299-309.

Kreft, S. F., y Sobel, R. S. (2005) "Public policy, entrepreneurship, and economic freedom". *Cato Journal*. 25 (3): 595-616.

Lecuona Valenzuela, R. (2009) El financiamiento a las Pymes en México: La experiencia reciente. *Economía unam*, 6(17), 69-91

Lederman, D., Messina, J., Pienknagura, S., y Rigolini, J. (2014) *El Emprendimiento en América Latina: Muchas Empresas y Poca Innovación*. Washington D.C.: The World Bank.

Leibenstein, H. (1968) "Entrepreneurship and development". *The American Economic Review*, 58(2), 72-83.

Li, H., de Zubielqui, G. C., y O'Connor, A. (2015) "Entrepreneurial networking capacity of cluster firms: a social network perspective on how shared resources enhance firm performance". *Small Business Economics*, 45(3), 523-541.

Liouville, J. (2002) "La fonction d'entrepreneur: Schumpeter revisité". *Actes du 2ème congrès de l'Académie de l'Entrepreneuriat «Entrepreneuriat et dynamique des sociétés» Bordeaux*.

Litan, R., Baumol, W., y Schramm, C. J. (2008) *Good capitalism, bad capitalism, and the economics of growth and prosperity*. New Haven, Ct. Yale University Press.

Lugo, J. E. B., y Espina, M. I. (2014) "Factores Determinantes para el Desarrollo de la Actividad Emprendedora: Un Estudio Correlacional". *Esic Market Economics and Business Journal* 45 (1):161-174.

Lunati, M. (2012) "Developing entrepreneurship indicators", en *Entrepreneurship determinants: culture and capabilities*. Bruselas: Unión Europea, Eurostat Statistics Books.

Lundvall, B. Å. (1992) "User-producer relationships, national systems of innovation and internationalization". En B.Å Lundvall, ed., *National systems of innovation: Towards a theory of innovation and interactive learning*. London: Frances Pinter Publishers Ltd., pp. 45-67.

Mansfield, E. (1991) "Social returns from R&D: Findings, methods and limitations". *Research-Technology Management*, 34(6), 24-27.

Martín, M. Á. G., y Picazo, M. T. M. (2008) "Emprendedores y objetivos de política económica". *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (841), 29-40.

Martínez, D. (2016) *Políticas Activas de Mercado de Trabajo para generar empleo y mejorar la calidad de los empleos en América Latina*. Cepal: Santiago de Chile.

Minniti, M. (1999) "Entrepreneurial activity and economic growth". *Global Business and Economics Review*, 1(1), 31-42.

Myrdal, G., (1957) *Economic theory and under-developed regions*. London: Duckworth.

Naudé, W. (2013) "Entrepreneurship and economic development: Theory, evidence and policy". *Evidence and Policy. IZA Discussion Paper*, (7507).

Núñez, M. C., y Hernández, R. F. (2015) "Emprendedorismo en Costa Rica: estancamiento en la transición a la innovación". *Economía y Sociedad*, 20(48), 1-19.

Ñopo, H. y P. Valenzuela (2007) "Becoming an Entrepreneur". Washington, D.C.: IADB Research Department Working Paper series, # 605.

Observatorio Nacional del Emprendedor (2015). *Análisis transversal del gasto en políticas de apoyo a emprendedores*. Observatorio Nacional del Emprendedor. Descargar de www.one.inadem.gob.mx

OECD (2015) *Entrepreneurship at a Glance 2015*. Paris: OECD Publishing. DOI: http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2015-en

Ordeñana, X., y Villa, R. (2012) "Mobility and Entrepreneurship in Ecuador: A Pseudo-Panel Approach". *Latin American Journal of Economics* 51 (2) 307-341.

Pages, E. R., Freedman, D., y Von Bargen, P. (2003) "Entrepreneurship as a state and local economic development strategy". *Entrepreneurship Policy*, 240-259.

Pignatta, M. A. (2016) "Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, N 8: 49-69.

Pratheeba, P. (2014) "Predicting entrepreneurial intention among business and engineering students in Sri Lanka". *Ruhuna Journal of Management and Finance*, 1(1) 13-26.

Ravier, A. (2006) "Hacia un estudio comparativo de las teorías económicas defendidas por Joseph Schumpeter y Ludwig von Mises". *Revista Académica Libertas*, XIII (44) 253-329.

Reynolds, P. D., Carter, N. M., Gartner, W. B., y Greene, P. G. (2004) "The prevalence of nascent entrepreneurs in the United States: Evidence from the panel study of entrepreneurial dynamics". *Small business economics*, 23(4), 263-284.

Reynolds, P. D., Hay, M., y Camp, S. M. (1999) *Global Entrepreneurship Monitor*. Kansas City, Mo.: Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership, p. 3.

Rikap, C. (2012) "La vinculación de la universidad con el sector productivo. Transferecia tecnológica: technological transference". *Ecos de Economía*, 16(34), 127-149.

Robb, A. M., & Robinson, D. T. (2012) "The capital structure decisions of new firms". *Review of Financial Studies* 27 (1) 153-179.

Rodrik, D. (2008) *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Romero Luna, I., y Fernández Serrano, J. (2007) "Un análisis de la heterogeneidad empresarial en la Unión Europea. Implicaciones para la política europea de fomento empresarial". *Ekonomiaz*, 3(66), 350-371.

Schneider, B. R., y Wolfson, L. (1999) "Las relaciones entre el Estado y las empresas y sus consecuencias para el desarrollo: una revisión de la literatura reciente". *Desarrollo Económico*, 153:45-75.

Schött, T. (2011) "Networks and Entrepreneurs in Latin America: A Comparison among Countries". *Unpublished manuscript, University of Southern Denmark, Odense*.

Schott, T. y Jensen, K. W. (2008) "The coupling between entrepreneurship and public policy: tight in developed countries but loose in developing countries." *Estudios de Economía*, vol 35, No. 2: 195-214.

Shane, S. (2009) "Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy". *Small business economics*, 33(2), 141-149.

Solimano, A. (2008). *The middle class and the development process*. Santiago de Chile: CEPAL.

Stam, E., Suddle, K., Hessels, J., y Van Stel, A. J. (2007) "High growth entrepreneurs, public policies and economic growth". *Jena Economic Research Paper*, (2007-019), 08-02.

Stevenson, L., y Lundstrom, A. (2002) "Entrepreneurship policy-making: Frameworks, approaches and performance measures". *International Council for Small and Medium Sized Enterprises*. Washington DC: The World Bank.

Stevenson, L., y Lundström, A. (2007) "Dressing the emperor: the fabric of entrepreneurship policy". En D. Audretsch, I. Grilo & A.R. Thurik, eds., *Handbook of research on entrepreneurship polic.* Northampton, Mass: Edward Elgar Publishing Inc., pp. 94-129.

Studart, R., y Suaznabar, C. (2004) "El acceso al financiamiento, un reto para la creación de empresas dinámicas". En H. Kantis, ed., *Desarrollo Emprendedor. America Latina y la experiencia internacional*. Washington, D.C. BID-Fundes:111-125.

Tarapuez Chamorro, E., Osorio Ceballos, H., y Botero Villa, J. J. (2013) "Política de emprendimiento en Colombia, 2002-2010". *Estudios gerenciales*, 29(128), 274-283.

Verdú, F. M., y Soriano, D. R. (2008) "Rol de la política industrial en el 'entrepreneurship': ¿cambia la tendencia?". *Información Comercial Española, ICE: Revista de economía*, (841), 85-96.

Winchester, L. (2016) *Políticas públicas: formulación y evaluación*. Santiago de Chile: ILPES/CEPAL.

Winter, S. G. (2006) "Toward a neo-Schumpeterian theory of the firm". *Industrial and Corporate Change*, 15(1), 125-141.

Zacharakis, A., Shepherd, D. A., y Bygrave, W. D. (2000) *Global Entrepreneurship Monitor: National Entrepreneurship Assessment, United States of America: 2000 Executive Report*. Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership at the Ewing Marion Kauffman Foundation.

Zurbriggen, C., y Lago, M. G. (2014) "Innovación y co-creación. Nuevos desafíos para las políticas públicas". *Revista de Gestión Pública*, 3(2), 329-361.

Cómo citar este artículo

Carballo, Ignacio E., Carlos M. Belloni, Martín López Amorós y Eduardo L. Fracchia (2017) "Emprendedorismo y políticas públicas. Una introducción a la literatura". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N° 13.

El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales. Un modelo teórico - metodológico para su análisis desde una perspectiva interpretativa

Shaping housing needs in public policies. A theoretical - methodological model from an interpretive perspective.

Venetia Romagnoli

Arquitecta, Magister en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio. Doctora en Ciencias Sociales, FLACSO. Docente de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU- UNNE). Investigadora Adjunta UNNE-CONICET. venettiaromagnoli@hotmail.com

Resumen

El trabajo que aquí se presenta fue desarrollado en el marco de la tesis doctoral recientemente finalizada, denominada "¿Qué vivienda necesitan los pobres? Un estudio sobre la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes a partir del caso del AMGR (Chaco, Argentina)", que se dedicó a analizar el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas, para identificar sus diferentes momentos, los actores involucrados, sus intereses, roles, estrategias e incidencia en la politización, interpretación e implementación de dichas necesidades. Este artículo se dedica al desarrollo del modelo teórico - metodológico construido para el análisis del fenómeno mencionado.

Fecha de recepción:

28.4.17

Fecha de aceptación:

6.8.17

Palabras clave: necesidades humanas - políticas habitacionales - modelo teórico - metodológico de análisis - Política Federal de Vivienda Argentina.

Abstract

This paper was produced within the framework of the recently completed doctoral thesis, called "What housing do the poor need?. A study on the configuration of needs in housing policies in force since the case of the AMGR (Chaco, Argentina) ", was devoted to analyze the process of shaping housing needs in public policies, to identify their different moments, actors involved, their interests, roles, strategies and impact on the politicization, interpretation and implementation of those needs. This article is devoted to the development of a theoretical-methodological model built for the analysis of this process.

Key-words: human needs - housing policies - theoretical-methodological model - Argentina's Federal Housing Policy.

Introducción

El presente trabajo forma parte del desarrollo de una tesis doctoral dedicada al análisis del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas respectivas. Para analizar dicho proceso resultó necesario avanzar en la construcción de un marco interpretativo propio y un modelo teórico- metodológico, cuya explicitación y desarrollo es el objetivo principal de este artículo. La hipótesis orientativa de la investigación estuvo orientada a destacar que las políticas públicas son construidas en un proceso de disputa entre diversos actores asimétricos que ponen en juego estrategias y recursos con el fin de incidir en las definiciones que terminan siendo legitimadas por el Estado precisamente a través de las políticas públicas y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos.

Entender que las necesidades que originan y fundamentan una determinada política habitacional no están simplemente dadas ni son construidas técnicamente de una manera aséptica por un determinado gobierno, sino que son el resultado de un proceso de configuración social, plantea la necesidad de avanzar en la construcción de un marco interpretativo propio del concepto de necesidades humanas, basado en los aportes

teóricos desarrollados por autores que las visualizan como resultantes de procesos de configuración atravesados por la disputa entre diversos actores. Desde diferentes roles y en función de intereses esos actores despliegan estrategias con el fin de incidir en las interpretaciones que terminan legitimándose a través de la intervención del Estado (Fraser 1991; Krmpotik 1999). Este marco interpretativo propio se nutrió también de conceptualizaciones de las políticas públicas que, superando los enfoques tecnocráticos, las interpretan como producto de un espacio de disputa entre actores (Subirats 1989; Tamayo Saenz 1997; Jobert 2005; Bourdieu 1993, 1998 y 2001, entre otros) entendiendo que las mismas son definidas por un marco normativo y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos (Romagnoli 2010, 2011; Barreto 2010; Barreto y otros 2010 y 2014). El ensamblaje de estas dos vertientes de estudios teóricos permitió conformar un esquema conceptual crítico, a partir del cual se diseñó un modelo teórico-metodológico para analizar el mencionado proceso.

Con base en lo expuesto, se desarrollan en primer lugar los principales fundamentos metodológicos que se han derivado del marco interpretativo construido, para avanzar posteriormente en el planteo del modelo teórico- metodológico propuesto para el estudio del proceso de configuración de las necesidades habitacionales y la definición de los observables de investigación. Seguidamente, en función de ejemplificar la utilidad analítica del mencionado modelo, se presenta la aplicación del mismo a un caso de estudio, para finalizar con un conjunto de reflexiones relativas a su capacidad analítica para el estudio de las políticas habitacionales desde una perspectiva interpretativa.

Fundamentos metodológicos

El tema de las necesidades humanas ha sido ampliamente discutido en el campo de las ciencias sociales (Maslow, 1954; Heller 1986 y 1996; Max Neef, Elizalde y Hopenhayn 1986; Doyal y Gough 1991 y 1994; Gough 2003 y 2008; Sen 1987, 1992, 1997 y 2000; Nussbaum 1992 y 2002, Gasper, 2002; Ibrahim 2006, por mencionar algunos de los grandes referentes de diferentes posiciones sobre el tema).

En el campo del hábitat social y de las políticas habitacionales, las necesidades se han tomado como "simplemente dadas", circunscribiéndose las discusiones en torno a los satisfactores de las mismas. En las escasas investigaciones en las que se ha avanzado sobre el tema ha prevalecido una visión sectorial, señalándose que las inadecuaciones de las soluciones brindadas por la política habitacional radican en el hecho de que en la gestión pública convencional de la vivienda, las necesidades son definidas a partir de conjeturas o hipótesis más o menos racionalmente fundadas, por su traducción como carencia de determinados satisfactores estandarizados o, en el mejor de los casos, por perfiles abstractos de necesidad basados en aproximaciones estadísticas (Pelli, 2006). Las limitaciones de estas conceptualizaciones se han adjudicado al carácter técnico de las

interpretaciones o a la falta de incorporación de la voz de los beneficiarios, invisibilizando el proceso político de disputa en el cual se construyen las necesidades (Fraser 1990).

Con el fin de llevar a cabo un abordaje de mayor complejidad, se planteó como hipótesis orientativa de la investigación que dio origen a la estrategia y al modelo de análisis que se explicitan a continuación, que las necesidades que fundamentan la implementación de políticas públicas son construidas en un proceso de disputa entre actores asimétricos que ponen en juego estrategias y recursos con el fin de incidir en las definiciones que son legitimadas por el Estado a través de las políticas públicas y sus instrumentos operativos (los programas y proyectos).

El método general con el que se llevó a cabo la investigación consistió en un modelo inductivo-cualitativo. Al no encuadrarse en una teoría sustantiva, se recurrió a una estrategia fuertemente inductiva, que requirió del desarrollo de un marco interpretativo propio y de un modelo teórico metodológico con el que analizar el objeto general de estudio: el proceso de configuración de las necesidades en las políticas habitacionales.

Del estudio teórico y de la construcción del marco interpretativo propio, surgieron los fundamentos metodológicos, entre los que destacan:

- Entender a la política habitacional como el resultado de un proceso de configuración de las necesidades habitacionales, implicó la posibilidad de distinguir sus diferentes momentos e instancias y relacionarlos con los elementos constitutivos de la política: su marco normativo general y sus instrumentos operativos: los programas y los proyectos, que representan a su vez sus distintos niveles.
- Las políticas habitacionales, de acuerdo al modelo de desarrollo y los lineamientos que propician pueden ser “enlatadas”, dejando pocos espacios de discusión para su definición en los niveles jurisdiccionales inferiores, o pueden ser más “flexibles”, permitiendo la introducción de mayores definiciones en las instancias de los programas y los proyectos. Cuestión clave al vincular la política con el proceso de configuración de las necesidades habitacionales desde una perspectiva interpretativa, en la cual cobran importancia analítica los actores que participan de dicho proceso, ya que son

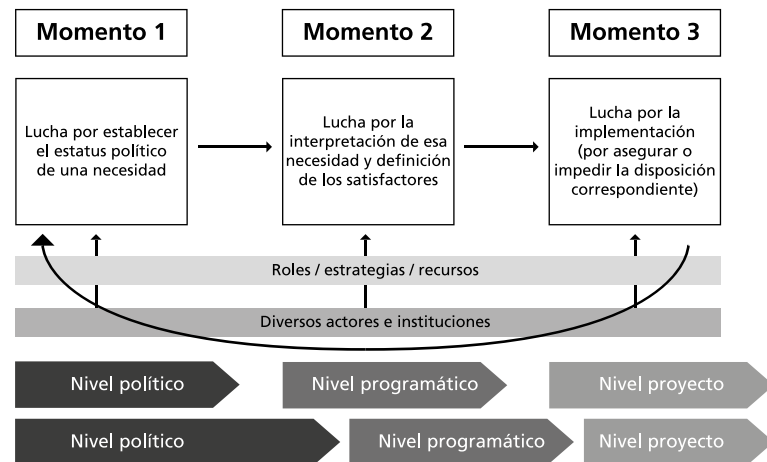
estos agentes quienes, desde los diferentes niveles jurisdiccionales involucrados y desde diversos roles, despliegan estrategias y ponen a jugar los recursos con los que cuentan para incidir tanto en la politización de una determinada necesidad, como en su interpretación y traducción a un nuevo servicio social y su posterior implementación.

- En el proceso de configuración de las necesidades polemizan diferentes tipos de actores, que pueden distinguirse en función de los tipos de discursos de los que se constituyen como portadores. En primer lugar, identifica los discursos que tienen como meta politizar necesidades previamente privatizadas y que son iniciados por personas subordinadas o grupos involucrados en el diseño de nuevas identidades sociales de oposición. En segundo lugar reconoce la existencia de discursos cuya meta es reprivatizar necesidades recientemente politizadas y defender la división social establecida entre discursos al articular interpretaciones enraizadas en necesidades que podían darse por dadas anteriormente, y que generalmente corresponden grupos hegemónicos. Finalmente, también entran en juego los discursos que traducen necesidades politizadas a necesidades administrables, incluyendo tanto discursos terapéuticos de trabajadores sociales profesionales y discursos de sistemas funcionalistas de planificadores, expertos en políticas y científicos sociales de la corriente dominante.

Esquema teórico - metodológico

Los fundamentos teóricos planteados precedentemente fueron plasmados en el siguiente esquema que permite visualizar los diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades, los actores que inciden en el mismo y los niveles de la política implicados.

Gráfico 1. Relación teórica - metodológica entre los momentos del proceso de configuración de las necesidades y los niveles de la política.



Fuente: Romagnoli (2015)

El esquema analítico construido permite inferir la existencia de tres momentos fundamentales en el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas. El primer momento corresponde, tal como ha sido señalado, a la disputa por lograr o impedir la implantación del estatuto político de la necesidad habitacional, la lucha para validar la necesidad como una cuestión de legítima preocupación pública o para enclavarla como una cuestión privada. Usualmente, una condición para que una cuestión sea pública en el sentido del Estado es que primero sea pública en el sentido del discurso; lo que quiere decir que una necesidad no se vuelve sujeta a la intervención estatal legítima sino hasta que ha sido sujeta al discurso o argumentos colectivos.

Esta instancia implica la politización de ciertas necesidades específicas a través de determinados procesos, mediante los cuales algunas necesidades “latentes” rompen las envolturas de lo privado que previamente las contenían y se vuelven focos de discurso público contestatario. En términos de Fraser (1986) las necesidades se politizan cuando ciertos grupos comienzan a cuestionar sus identidades y posiciones subordinadas y las interpretaciones acerca de sus necesidades tradicionales y desventajosas, siendo los principales actores de esta instancia los movimientos sociales de oposición y el Estado.

Las estrategias que despliegan los actores para lograr legitimar sus necesidades requieren además de un contexto propicio para su surgimiento, configurado por determinadas circunstancias y por la incidencia de ciertos factores económicos y culturales que en un momento dado favorecen la desorganización o interrupción de los procesos de despolitización que habían mantenido a dichas necesidades cautivas en enclaves privatizadores

tales como “lo doméstico” o “lo económico”, volviéndose permeables al surgimiento de interpretaciones opuestas que habían permanecido subordinadas (Fraser 1986, 1991).

Finalmente, como cierre provisional de la caracterización teórica de este primer momento, cabe señalar que la politización de necesidades no se da sin oposición. En este escenario están presentes también los grupos que intentarán reprivatizar estas necesidades. Estas dos formas de discurso polemizan en un espacio de disputa, y al hacerlo modifican sutilmente sus interpretaciones de las necesidades.

El segundo momento del proceso contempla la lucha por la interpretación de la necesidad, la disputa por definirla y así determinar qué podría satisfacerla; es un momento que tiene lugar cuando las necesidades cuestionadas han logrado establecer su status público y político. Aquí el punto focal ya no es lo “público” frente a lo “privado” en el sentido del discurso, sino más bien el contenido y el proceso de la interpretación de la necesidad. Las interpretaciones en competencia, desarrolladas por los movimientos sociales, tienden a traducirse en demandas de satisfacciones organizadas políticamente, plasmándose en concepciones programáticas opuestas.

En esta instancia, el Estado se constituye en un actor protagónico en la lucha por las interpretaciones conflictivas de necesidades dentro del espacio de “lo social”. A través de sus agencias a nivel federal, provincial y local, el Estado se hace cargo de regular y fundar o satisfacer necesidades sociales antes privatizadas, a través de “servicios sociales”, cuyo diseño e instrumentación se ocupa, igualmente de interpretar como así de satisfacer necesidades sociales (Fraser 1986 , 1991).

El encuentro entre las necesidades exitosamente politizadas con el Estado implica una serie de operaciones de re-escritura, un conjunto de procedimientos mediante los cuales las necesidades exitosamente politizadas se traducen a necesidades administrables. Para Fraser (1986), el programa Estado para reescribir las necesidades politizadas es el siguiente: la necesidad politizada se redefine como un concepto correlativo de una satisfacción burocráticamente administrable, un servicio social, lo que requiere de criterios claros y objetivos de elegibilidad tales que una agencia organizada burocráticamente pueda determinar quién tiene la necesidad y quién no. Esto, a su vez, significa que la necesidad debe especificarse en términos de un estado de cosas generalizable que podría aplicarse en principio a cualquiera (ej. desempleo, discapacidad, etc.), en consecuencia, dicha necesidad debe ser descontextualizada y despojada de los significados sociales e individuales que adquirió en el pasaje de la privatización a la politización. Como resultado de este proceso, se reubica al poseedor de la necesidad y el Estado lo interpela de una manera simultáneamente individualizadora y generalizadora. El poseedor de la necesidad se reubica como un individuo demandante que debe demostrar que su caso satisface los criterios de elegibilidad, relegando su posición como agente político o miembro de una colectividad constituida.

Esto implica que el problema politizado de la vida del demandante debe concordar con una solución administrable burocráticamente y volverse commensurable en términos de tal solución. Esto quiere decir que la necesidad debe cuantificarse y redefinirse como el equivalente en una cantidad de dinero (recursos), operación que sin dudas descontextualiza y reubica al poseedor de la necesidad. En estos procesos, los sujetos portadores de las necesidades son interpelados como receptores pasivos de servicios predefinidos, no como participantes involucrados en la interpretación de las necesidades y conformación de sus propias condiciones de vida.

Además de estas operaciones descontextualizadoras, individualizadoras, generalizadoras y apaciguadoras, se entiende que la definición administrativa de las necesidades incluye también una fuerte operación normalizadora. A medida que las necesidades y sus poseedores se vuelven commensurables unas con otros, tienden a ser colocados en escalas de normalidad y desviación relativas construidas estadísticamente. Como resultado, el diseño de los servicios tiende a adoptar el carácter de normalización.

Para Fraser (1986) está claro que la manera que el Estado tiene de interpretar las necesidades y de interpelar a los sujetos se contraponen con las prácticas que los movimientos sociales habían desarrollado para politizar sus necesidades. En este segundo momento, la lógica administrativa del Estado tiende a despolitizar estas necesidades, sin repatriarlas a sus enclaves privatizadores anteriores, sino más bien reformulándolas dentro de una envoltura administrativa, en donde los administradores y profesionales definen las necesidades de sus "clientes" con antelación y los sujetos son individualizados como "casos" en formas que militan contra la identificación colectiva y la construcción de capital social, en términos de Bourdieu (1985, 1993).

Sin embargo, no todo el escenario es negativo desde una perspectiva que promueve la visibilización y democratización del proceso de configuración de las necesidades en las políticas públicas, como la que desde esta investigación se sostiene. En algunos casos, bajo ciertas condiciones, Fraser (1986) advierte que los clientes de la seguridad social logran desplegar estrategias de resistencia a la lógica estatal, desplazando el significado y carácter de la interpelación que se les impone, pueden transformar la posición de cliente con un estigma que denota dependencia, atomización y debilitamiento, en una identidad política, la identidad política de una colectividad constituida que denota activismo, solidaridad y adquisición de poder. Al hacerlo, tales clientes cuestionan simultáneamente las definiciones administrativas de sus necesidades y la lógica anti participativa y jerárquica de la definición administrativa de los servicios sociales que les impone el Estado.

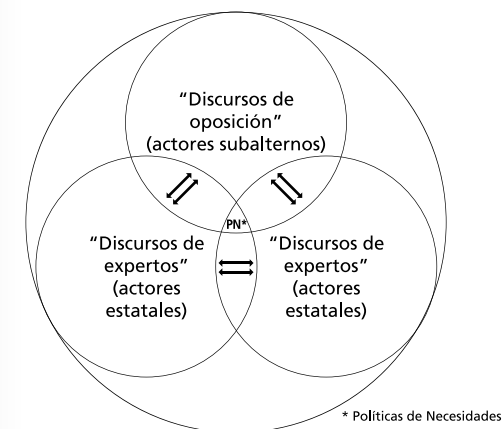
En términos analíticos, se considera que las interpretaciones y definiciones que logran imponerse como resultado de la disputa que se da en esta instancia, quedan plasmadas en la letra escrita de los instrumentos operativos de la política (los programas y los proyectos), constituyéndose a partir de esta institucionalización, en la manera legitimada por el Estado de entender determinado problema y su abordaje.

Finalmente, se entiende que en el tercer momento del proceso de construcción de las necesidades habitacionales se materializa la lucha por la traducción de la interpretación de necesidad habitacional y la definición de los satisfactores plasmada en la letra escrita de los instrumentos operativos al lenguaje de la intervención. Aquí la disputa ya no está centrada en la interpretación, sino concretamente en la satisfacción efectiva de la necesidad, es una lucha por asegurar o impedir la disposición correspondiente.

Esta última instancia corresponde a la implementación, entendiendo que en este momento del proceso se materializan una sucesión de acciones de diversos actores asimétricos que desde diferentes roles, despliegan estrategias en virtud de incidir en las decisiones en relación a las condiciones en las cuales se entregarán los satisfactores que componen el programa y el proyecto, definidos en los momentos previos del proceso de configuración de las necesidades. Esta concepción implica que el problema de la implementación no es el ajuste fiel a la formulación de los instrumentos operativos, sino su adaptación a las características locales, al resultado de las disputas de los actores para monopolizar e incidir en la traducción de la necesidad administrable a la ejecución concreta. La implantación, en definitiva, es un proceso, no un momento y además, un proceso difícilmente distinguible de la decisión, puesto que en él también se adoptan una multitud de decisiones (Tamayo Sáez 1997: 13-17).

En relación a los diferentes tipos de actores que participan del proceso, se planteó la necesidad de distinguirlos y tipificarlos en función de los tipos de discursos de los cuales se constituyen como portadores, tal como se esquematiza en el Gráfico 2.

Gráfico 2. Esquema de actores y discursos en disputa según Fraser (1986 y 1999).



Fuente: Romagnoli (2015)

A partir de la identificación y clarificación teórica y metodológica de los distintos momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas, se consideró que su aplicación como matriz de análisis puede contribuir a echar luz sobre algunas características importantes del proceso que sustenta la política habitacional, ilustrando además ciertas dimensiones de la interacción de los distintos tipo de actores involucrados.

Construcción teórico - metodológica de los observables de investigación:

En base a lo expuesto hasta aquí, debe señalarse que desde el punto de vista metodológico, se entendió que el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas vigentes puede reconstruirse a partir del análisis de los discursos (escritos y orales) de los diversos actores que participaron e incidieron de manera indirecta y/o directa con mayores y/o menores recursos de poder en la legitimación de una determinada visión acerca de las necesidades habitacionales, los satisfactores “adecuados” y el tipo de respuesta que terminó efectivamente brindando el Estado.

Desde este enfoque, se consideró que los documentos de la política habitacional y de sus instrumentos operativos (marcos normativos, leyes, decretos, planes, resoluciones, manuales operativos, etc.), que se constituyen en los discursos escritos mencionados, representan un insumo significativo para analizar los “supuestos teóricos” que fundamentan las intervenciones que se producen en el marco de una determinada acción política. En este sentido, se entendió por “supuestos” a las teorías no explícitas en la letra de un programa pero en las que se fundan la validez de sus procedimientos. Los mismos se desprenden de analizar la letra de los programas en relación con los conceptos que sustentan su contenido, proveniente de elaboraciones académicas. Finalmente, se concibió que el cuerpo de teorías que se encuentran detrás de los programas vigentes en un período define la orientación general de la política habitacional, y el análisis de cada programa en particular permite encuadrarlo dentro de la orientación así definida.

Si bien se consideró que las fuentes documentales mencionadas pueden constituirse en insumos fundamentales para el análisis de las interpretaciones de las necesidades habitacionales que fundamentan determinados tipos de intervenciones (estén estas planteadas de manera explícita o no en los documentos oficiales), las mismas no son suficientes para dar cuenta de las disputas implicada en el proceso de configuración de las necesidades, sino que deben ser complementadas con los discursos orales de los actores que han participado de dicho proceso, y que permitirán reconstruir los mecanismos y recursos de poder utilizados por ellos, que representaron intereses en muchos casos contrapuestos y que lucharon por incidir y posicionar su concepción a partir de la legitimación que otorga el poder estatal.

La aplicación del modelo teórico - metodológico a un estudio de caso

Resulta necesario en este punto precisar algunas cuestiones referidas al objeto de estudio específico que fue analizado a la luz del marco interpretativo, la estrategia y el modelo teórico - metodológico, con el objeto de precisar y ejemplificar cómo el modelo permitió avanzar en la definición operativa de los objetos de análisis, las unidades de análisis, los observables específicos y las técnicas y procedimiento de relevamiento y análisis de los datos inclusive.

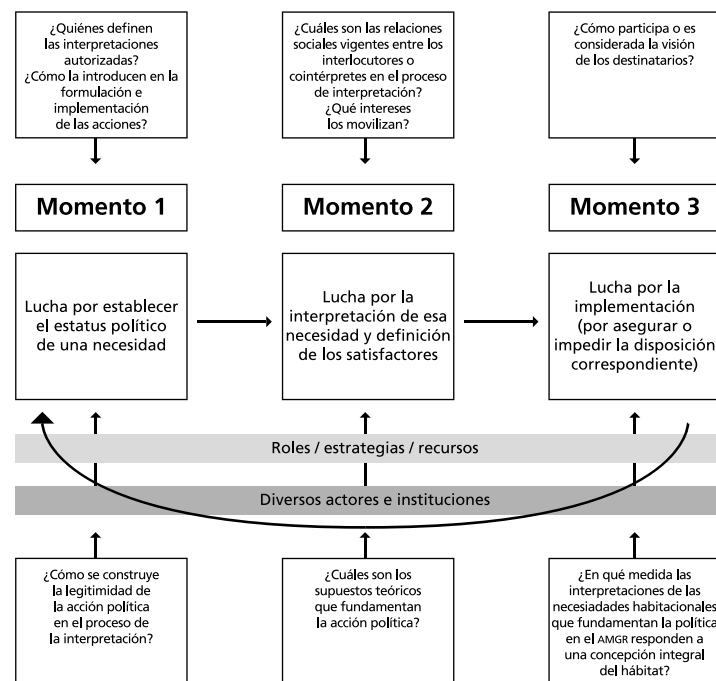
La investigación a partir de la cual fue diseñada la metodología y el modelo teórico-metodológico tuvo como objeto el proceso de configuración de las necesidades en la Política Federal de Vivienda vigente en Argentina en el período 2003- 2007, a partir del análisis en profundidad de tres proyectos implementados en el Área Metropolitana Gran Resistencia (Provincia de Chaco), haciendo un esfuerzo por reconstruir sus diferentes momentos, desentrañar sus particularidades, los actores involucrados, sus roles, estrategias e incidencia en la politización, interpretación/definición e implementación de las necesidades habitacionales, que determinaron las definiciones finalmente legitimadas por el Estado y ejecutas en el territorio.

Si bien de acuerdo al esquema teórico -metodológico construido, se entendió que es posible identificar y relacionar con fines analíticos los distintos momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales (la disputa por el reconocimiento, la disputa por la interpretación y la disputa por asegurar o impedir la disposición correspondiente) con los diferentes niveles de la política habitacional (política general, programas y proyectos), esta investigación definió a los proyectos como objeto empírico principal, en función de las limitaciones y posibilidades concretas de acceso a las fuentes de información, considerando que el enfoque metodológico adoptado situaba en un mismo nivel de jerarquía como fuentes de información para el análisis a los discursos escritos (documentos de la política habitacional y de sus instrumentos operativos: marcos normativos, leyes, decretos, planes, resoluciones, manuales operativos, etc.) y a los discursos orales de los actores involucrados en el proceso que se requería indagar (funcionarios, técnicos, destinatarios, académicos, empresarios, etc.).

Los niveles superiores de la política -la política habitacional general (Plan Federal de Vivienda) y sus programas orientados a los sectores en situación de pobreza (Programa Federal de Emergencia Habitacional, Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas y Programa Federal de Solidaridad Habitacional)- fueron analizados principalmente a partir del estudio de su letra escrita y de resultados de investigaciones anteriores, con el fin de reconstruir el proceso de configuración de las necesidades habitacionales subyacente a los instrumentos operativos. Para el estudio, se tuvo en cuenta la gestión gubernamental comprendida entre mayo 2003 y diciembre 2007 (presidencia de Néstor Carlos Kirchner), período que representó un cambio en la política habitacional anterior. El límite temporal de finales de 2007 obedeció a la conveniencia de contar con una distancia suficiente de análisis de los hechos ocurridos.

A partir del propósito de la investigación y de diferenciar estos niveles y escalas de procesos descriptos, resultó necesario avanzar en la definición operativa de los objetos de análisis. Para poder identificarlos se interpeló al modelo teórico-metodológico construido, que distingue diferentes momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales de la PFV, haciendo un esfuerzo por explicitar las preguntas iniciales que orientaron su análisis. En el siguiente gráfico se esquematiza el proceso metodológico señalado.

Gráfico 3. Esquema síntesis de la estrategia metodológica en función del enfoque teórico



Fuente: Romagnoli (2015)

A partir del esquema precedente se definieron como unidades de análisis a los tres momentos identificados en el modelo teórico-metodológico con el objetivo de reconstruir, a luz de los mismos, el proceso de configuración de las necesidades habitacionales en las políticas vigentes a partir su implementación en el Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR). En cada uno de los momentos se propuso desentrañar lo acontecido en cada instancia, identificando los actores involucrados, sus roles, estrategias e incidencia en la politización, interpretación/definición e implementación de las necesidades habitacionales.

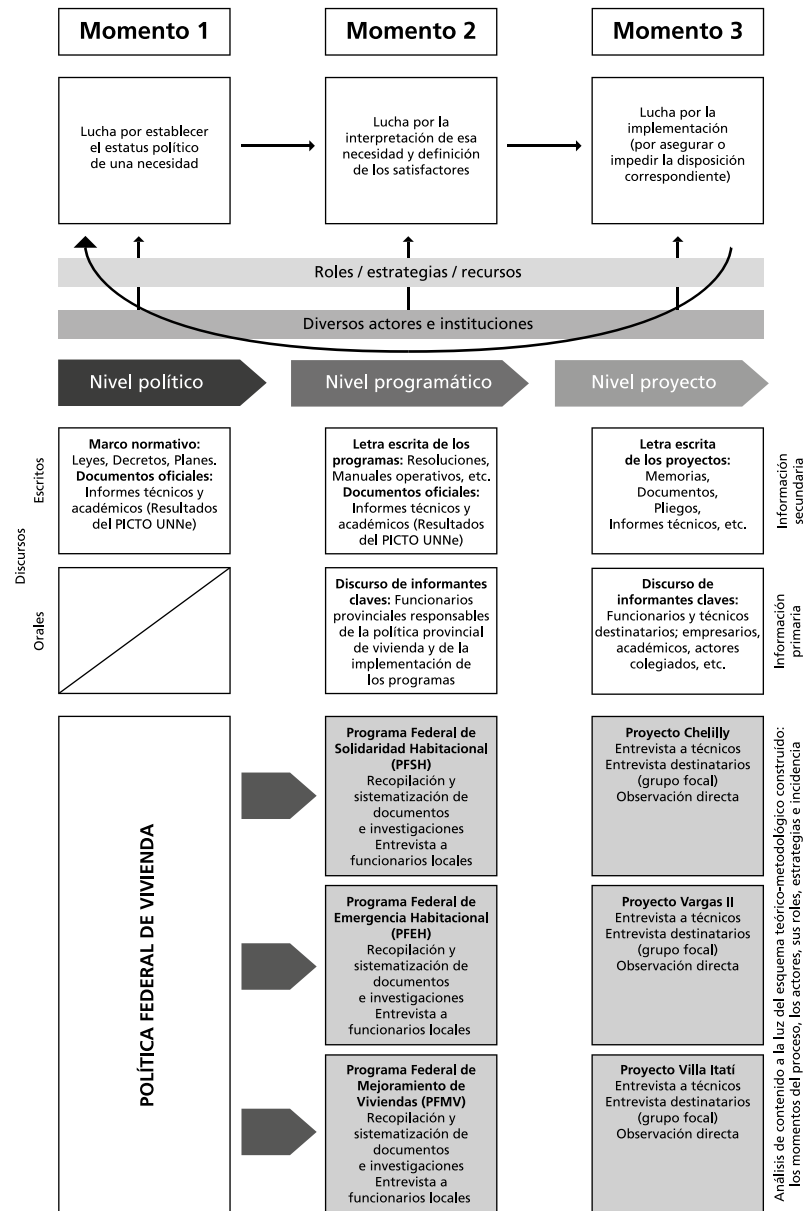
Gráfico 4. Estructura del análisis

MOMENTOS \ CASOS	CASOS (Proyectos ejecutados en el AMGR en el marco de programas de la PFV)		
	Caso 1	Caso 2	Caso 3
Momento 1 Lucha por establecer el status político de la necesidad	Roles, estrategias e incidencia de los actores	➔	➔
Momento 2 Lucha por la interpretación de la necesidad y definición de los satisfactores	Roles, estrategias e incidencia de los actores	➔	➔
Momento 3 Lucha por la implementación	Roles, estrategias e incidencia de los actores	➔	➔

Fuente: Romagnoli (2015)

Finalmente, en el Gráfico 5 se detallan -a partir del modelo teórico - metodológico construido- los objetos de análisis en cada uno de los niveles (político, programático y de proyectos) de la política habitacional, como así las técnicas de relevamiento de los datos que permitieron reconstruir los momentos del proceso de configuración de las necesidades habitacionales.

Gráfico 5. Esquema de la estrategia metodológica con definición de los objetos de análisis, observables específicos, casos y técnicas utilizadas



Fuente: Romagnoli (2015)

Consideraciones finales

La investigación resumida en las secciones precedentes permitió confirmar la hipótesis orientativa que señalaba que las necesidades habitacionales en las políticas públicas no estaban simplemente dadas ni eran formuladas de manera técnica por el Estado. Por el contrario, tal como pudo verificarse, a partir de la estrategia metodológica y su aplicación a la implementación de la Política Federal de Vivienda en el AMGR (2003-2007), las necesidades habitacionales se configuran en un proceso de disputa entre actores asimétricos que despliegan estrategias y asumen diferentes roles en cada uno de los momentos que atraviesa dicho proceso, en virtud de incidir en el reconocimiento, la interpretación y la implementación de dichas necesidades.

Con base en lo señalado, se entiende que más allá de los hallazgos propios de la investigación, el enfoque teórico metodológico expuesto en este artículo constituye en sí mismo en un producto que puede aportar importantes instrumentos analíticos para la construcción de un marco interpretativo crítico de análisis de la política habitacional.

La potencialidad de los aportes teóricos y metodológicos resultantes de la investigación al campo de los estudios de la política habitacional, se sustenta desde un posicionamiento que entiende que la visibilización del proceso de construcción de las necesidades en las políticas públicas, puede constituirse en un primer aporte hacia el logro de una mayor democratización del mismo, lo que requerirá sin dudas de un fuerte protagonismo del Estado, promoviendo la participación de diversos actores políticos, comunitarios, económicos, académicos, mitigando las imposiciones que algunos sectores puedan ir logrando sobre otros, en pos de lograr una distribución equitativa de la participación para el establecimiento de consensos, integrando la dimensión social de las necesidades y combinando el derecho a satisfacer las necesidades con el derecho a participar en las decisiones de cómo alcanzar esa realización.

Referencias

Barreto, Miguel.; Pelli, Víctor.; Alcalá, Laura.; Benítez, María.; Pelli, María; Giró, Marta.; Fernández, María E. y Romagnoli, Venettia (2010) “Análisis de Proyectos de mejoramiento del hábitat desde una perspectiva integral”, en Peyloubet, P.; De Salvo, L. y Ortecho, E. (comps.) *Hábitat. Fortalecimiento del espacio disciplinar en el sistema de Ciencia y Técnica*. Buenos Aires, NOBUKO, 239-250.

Barreto, Miguel Á.; Alcalá, Laura; Benítez, María A.; Fernández, María E.; Giró, Marta; Pelli, María B. y Romagnoli, Venettia. Colab: **Depetris, Noel** (2014a) “*La política Federal de Vivienda desde su implementación en el Gran Resistencia (2003-2007). Análisis y recomendaciones*”. Buenos Aires: Diseño.

Barreto, Miguel Á.; Alcalá, Laura; Benítez, María A.; Fernández, María E.; Giró, Marta; Pelli, María B. y Romagnoli, Venettia. Colab: **Depetris, Noel** (2014b) “Análisis de la formulación e implementación del Programa Federal Solidaridad Habitacional en el barrio Chellyí (Resistencia, Chaco)”, en Barreto M. y Lentini M. (comps.) “*Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*”. Buenos Aires: Editorial Café de las ciudades, 417-492.

Barreto, Miguel Á.; Alcalá, Laura; Benítez, María A.; Fernández, María E.; Giró, Marta; Pelli, María B. y Romagnoli, Venettia. Colab: **Depetris, Noel** (2014c) “Un encuadre teórico-metodológico para el análisis de la política habitacional”, en Barreto M. y Lentini M. (comps.) “*Hacia una política integral de hábitat. Aportes para un observatorio de política habitacional en Argentina*”. Buenos Aires: Café de las ciudades, 143-212.

Bourdieu, Pierre (1993) “Esprits d'Etat”. Revista *Actes de la Recherche* N° 96/97:49-62.

Bourdieu, Pierre (1998) *La Distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid: Taurus Ediciones.

Bourdieu, Pierre (2001) *Las estructuras sociales de la economía*. Buenos Aires: Manantial.

Doyal, Len y Gough, Ian (1991). *A Theory of Human Needs*. London: Macmillan.

Doyal, Len y Gough, Ian (1994) *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria, Barcelona.

Fraser, Nancy (1986) “Movimientos sociales vs. Burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales” *Diánoia*, Vol. 32, n° 32, 1986, p. 167-202.

Fraser, Nancy (1991) “La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialistasfeminista de la cultura política del capitalismo tardío” Revista *Debate Feminista*, Marzo, 1991, p. 3-40.

Fraser, Nancy (1997a) *Iustitia Interrupta: Reflexiones críticas desde la posición “postsocialista”*, Santa Fe de Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes.

Fraser, Nancy (1997b) “¿De la redistribución al reconocimiento?. Dilemas en tomo a la justicia en una época “postsocialista”. Disponible en: <http://www.cholonautas.edu.pe/modulo/upload/Fraser%20cap1.pdf> Fecha de consulta: 01/12/2012.

Fraser, Nancy (1999), “Repensando la esfera pública: una contribución a la crítica de la democracia actualmente existente”, Revista *Ecuador Debate* N°. 46, p. 139-174. Disponible en: <http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/5760/1/RFLACSO-ED46-08-Fraser.pdf>. Fecha de consulta: 10/12/2012.

Gasper, Des (2002) “Is Sen’s Capability Approach and Adequate Basis for Considering Human Development?” *Review of Political Economy*, Vol. 14, n° 13, 2002, p. 435-461.

Gough, Ian (2003) *Capital global, necesidades básicas y políticas sociales*. Buenos Aires: Ed. Miño Davila-Ciepp.

Gough, Ian (2008) “Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas”. Revista *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, n° 100, CIP-Ecosocial/Icaria, invierno 2007/08.

Heller, Agnes (1986). *Teoría de las necesidades en Marx*. Barcelona: Península.

Heller, Agnes (1996). *Una revisión de la teoría de las necesidades*. Barcelona: Paidós e I.C.E de la Universidad Autónoma de Barcelona.

Jobert, Bruno (2005) *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. Santiago de Chile: LOM Editores.

Ibrahim, Solava S. (2006), “From Individual to Collective Capabilities: The Capability Approach as a Conceptual Framework for Self-help.” *Journal of Human Development*, Vol 7 n° 3, November 2006, p. 397-416.

Krmpotic, Claudia (1999) *El concepto de necesidad y políticas de bienestar. Una lectura comparada de Heller, Sen y el GPID*. Buenos Aires: Espacio editorial.

Maslow, Abraham (1954) *Motivation and personality*. New York: Harper.

Max Neef, Manfred; Elizalde, Antonio y Hopenhayn, Martín (1986) *Desarrollo a escala humana*. Chile: CEPAUR y Fundación Dag Hammarskjöld.

Nussbaum, Martha (1992) “Human functioning and social justice: in defense of Aristotelian essentialism”. *Political Theory*, Vol. 2, N° 20, p. 202-246.

Pelli, Víctor S. (2006) *Habitar, Participar, Pertenecer. Acceder a la vivienda, incluirse en la sociedad*. Buenos Aires: Nobuko.

Romagnoli, Venettia (2011) *Pautas para la optimización de Programas de Mejoramiento Barrial. Un estudio sobre sus fundamentos teóricos y experiencias en el AMGR (Chaco, Argentina)*. Berlín: Editorial Académica Española.

Romagnoli, Venettia (2012) “La configuración de las necesidades en las políticas habitacionales a partir del caso del AMGR (Chaco). Avances en la construcción de un enfoque teórico para su abordaje”, en Leoni, María S.; Leconte, Mariana y Sudar Klappenblach, Luciana (comp.) *Libro de Actas. XXXII Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia: Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET- UNNE pp. 799 – 810.

Romagnoli, Venettia (2015a) *¿Qué vivienda necesitan los pobres? Un estudio sobre la configuración de las necesidades en las políticas habitacionales vigentes a partir del caso del Área Metropolitana Gran Resistencia - AMGR (Chaco, Argentina)*, Tesis doctoral inédita. Doctorado en Ciencias Sociales de FLACSO.

Romagnoli, Venettia (2015b) “El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales y su incidencia en la configuración del territorio a partir del caso del Barrio Chelilly de Resistencia (Chaco, Argentina)”, en Carpio, María B.; Fantín, María A.; Leoni, María S. y Salinas, María L. (Comps.) *Libro de Actas del XXXIV Encuentro de Geohistoria Regional*. Resistencia Instituto de Investigaciones Geohistóricas, CONICET- UNNE. pp. 547-558.

Romagnoli, Venettia (2015b) “La disputa por la configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas. Construcción de un marco interpretativo para su abordaje”, *ADNea Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*, Vol. 3, N° 3, p. 101-118.

Sen, Amartya (1987) *Commodities and capabilities*. Oxford: Oxford UP.

(1992) *Inequality reexamined*. Nueva York: Russell Sage Foundation.

(1997) “Poor relative speaking”, en: *Resources, values and development*, Massachusetts: Harvard UP, Cambridge. pp. 325-345.

(2000) *Desarrollo y Libertad*. México: Editorial Planeta.

Subirats, Joan (1989) *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.

Subirats, Joan (2001) “El análisis de las políticas públicas”. *GAC SAINT* N° 15, Vol. 3, p. 259-264.

Tamayo Sáez, Manuel (1997) “El análisis de las políticas públicas”, en: Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comp.), *La nueva administración pública*. Madrid: Alianza Universidad. pp. 2-22.

Cómo citar este artículo:

Romagnoli, Venettia (2017) “El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N° 13:

El síntoma de la estatalidad: controles de precios y las capacidades estatales. El caso de Precios Cuidados en Argentina

*The Symptom of Statehood: Price Control Policies and State Capabilities.
The Case of Precios Cuidados in Argentina*

Juan Pablo Quiroga Licenciado en Ciencias de la Comunicación Social (Universidad de Buenos Aires). Magister en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (Georgetown University / UNSAM). Candidato al Doctorado en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)
jq84@georgetown.edu

Resumen

Las denominadas políticas de control de precios han sido tradicionalmente entendidas en términos de las preocupaciones por el rol y el tamaño de la burocracia; su eficacia de corto plazo y la ineficacia de mediano-largo y la constitución de mercados negros, entre otros. Sin embargo, poco se ha estudiado su contribución al desarrollo de las capacidades estatales. El presente trabajo buscará analizar el primer año de funcionamiento del programa Precios Cuidados en Argentina, a los efectos de entender en qué medida nuevas formas de articulación público-privada contribuyen a ampliar las capacidades del Estado y sus agencias. Una política pública que nos brindará la posibilidad de analizar los densos vínculos entre Estado, mercado y sociedad.

Palabras clave: control de precios - capacidad estatal - autonomía estatal - estatalidad - Argentina.

Fecha de recepción:
27.5.17

Fecha de aceptación:
24.8.17

Abstract

The so-called price control policies have traditionally been understood in terms of concerns about the role and size of bureaucracy; Its short-term efficacy and its the

medium-long term inefficiency; and the constitution of black markets; among others. However, little has been researched about its contribution to the development of state capacities. This paper will analyze the first year of Precios Cuidados program in Argentina, in order to understand to what the extent new forms of public-private articulation contribute to expansion of state capabilities. In a word, a public policy that will give us the unique possibility of analyzing the dense links between State, market and society.

Key Words: *price control - state capacity - state autonomy - statehood - Argentina*

Introducción

Las denominadas políticas de control de precios han sido tradicionalmente entendidas en término de las preocupaciones por (a) el rol y el tamaño de la burocracia; (b) la eficacia (potencial) de corto plazo y la ineficacia de mediano-largo de los controles; (c) la evasión y la constitución de mercados negros; (d) la eventual violencia emergente tras el desmantelamiento de los controles o subsidios a los bienes de consumo; (e) su potencial impacto en la coalición de gobierno; (f) los niveles de entrega o incluso eventuales quiebres en las cadenas de abastecimiento; (g) los incentivos/distorsiones en la distribución de recursos, como fruto de la alteración del sistema de precios; (h) la búsqueda de alternativas focalizadas con miras a optimizar el uso de recursos a partir de limitar el denominado *free-riding*; e incluso (k) su devenir histórico como respuesta al alza de precios (Adams 2000; Agendor y Asilis, 1997; Alderman 2002; Bienen y Gersovitz 1986; Colander 1984; Dunn y Pressman 2005; FIEL, 1990; Friedman & Friedman 1990; Galbraith 1941, 1946, 1951, 2001; Rockoff 1984; Schuettinger y Butler, 1978; Taussig, 1919). Sin embargo, poco se ha estudiado su contribución al desarrollo de las capacidades estatales.

El presente trabajo busca aproximarse a este problema por la vía del análisis del primer año de funcionamiento del programa de Precios Cuidados, vigente en Argentina desde el 06 de enero de 2014. Inspira esta investigación la idea que dicho estudio podría ayudar a entender en qué medida formas relativamente novedosas de articulación entre el sector público, el privado y las organizaciones sociales pueden contribuir, en determinadas circunstancias, a ampliar las capacidades estatales, a partir –fundamentalmente– de cuatro mecanismos muy precisos: la articulación con redes informales de monitoreo,

control y sanción; la intervención de forma directa del piso de venta de las principales cadenas de comercialización; el incremento en el flujo de intercambio de información del sector privado a las agencias de gobierno involucradas; y la transferencia indirecta de recursos del sector privado a la operación del programa, en un proceso más amplio de disciplinamiento del empresariado.

Por otra parte, sostendremos que el sistema de precios, así como su regulación/desregulación, constituye un objeto privilegiado para el análisis de la relación, no siempre explícita pero siempre presente, entre el Estado y su otredad: las estructuras de mercado.

En este sentido, partimos de entender al Estado no sólo como un agregado heterogéneo de agencias de gobierno, con distribuciones diferenciales entre las mismas de recursos y capacidades para la acción, sino también como un actor clave en lo económico tanto en lo relativo al proceso de acumulación de capital, como de transformación del perfil productivo de un país y la redistribución del ingreso (Evans y Rueschemeyer 1985). Después de todo, “(...) la creación de la riqueza no es ya solamente una función de la naturaleza o del mercado; sino que implica también un estructura estatal efectiva” (Evans 1995:6), en sociedades donde –cada vez más– el Estado debe garantizar, a su vez, niveles aceptables de bienestar. O bien, por lo menos, establecer incentivos a partir de la definición de ciertas reglas de juego, con el objetivo de reducir la incertidumbre, dotar de estructura y patrón a las interacciones diarias, minimizar el conjunto de opciones disponibles y reducir/incrementar los costos de transacción y producción (North 1990).

En una palabra, los mercados no son, entonces, la emergente de un curso “natural” de las cosas, sino un fenómeno político en donde el Estado cumple una función decisiva. En este punto, la intervención estatal no constituye –simplemente– un esfuerzo por “proteger” a la sociedad del mercado, sino una fuerza clave del desarrollo de este último. El Estado oscila, en este sentido, en una tensión que “(...) define [su] naturaleza contradictoria” (Alonso 2000:25), en la búsqueda por producir un equilibrio dinámico entre la necesidades de acumulación y su legitimación como fruto de la intervención socio-política. De hecho, la “función de acumulación” suele ser señalada en la literatura como la condición misma de funcionamiento del aparato estatal, en vistas a que de ella dependen las capacidades extractivas y la posibilidad de expansión de las intervenciones estatales.

En otros términos, “una maquinaria burocrática efectiva es clave en términos de la capacidad de intervención del Estado. Sin embargo, para que el Estado capitalista pueda involucrarse en la transformación económica, el funcionamiento de la mencionada maquinaria debe articularse con el funcionamiento del mercado. En un punto, el análisis sobre las estructuras estatales deben unirse con los análisis de las estructuras de mercado” (Evans y Rueschemeyer 1985:51).

Se hace evidente, entonces, la trama de relaciones entre Estado, mercado y sociedad.

Una trama que el presente trabajo nos brindará la posibilidad de analizar, al poner el acento en la regulación del mercado de bienes de consumo básico.

Por último, si bien el trabajo se centrará en el caso argentino, algunas referencias y comparaciones con el programa de “Precios Justos”, desarrollado en Venezuela en la misma época, serán de suma utilidad a los efectos de entender la especificidad y el estatuto particular de la articulación entre Estado y sociedad prevista en la política pública bajo análisis.

1. Las políticas de control de precio

En Argentina las políticas de control de precio nacieron formalmente en 1939 como medida de excepción en el marco mismo de la Segunda Guerra Mundial, ante la amenaza de alteración de los flujos de comercio internacional.

En este contexto, el Congreso sancionó la Ley 12.591, la cual sería prorrogada de forma recurrente en 1952 (Ley 14.120), 1955 (Ley 14.440 y Ley 12.830), para –a partir de la Ley Nacional de Abastecimiento de 1964– *pasar a ser fundada no ya en un régimen de excepción sino en una función más del Estado*. Desde entonces, se sucederán varias leyes destinadas a reglar estas facultades: en 1966 se sancionaría la Ley 17.017 y tras su vencimiento la Ley de Ordenamiento Económico 18.691/70, hasta que en 1974 se sancionaría la Ley 20.680 o Ley de Abastecimiento en vigencia hasta su modificación en 2014.

Asimismo, en el período comprendido entre 1967 y 1989, por ejemplo, los controles de precio serían la norma, mientras que los lapsos de “libertad de precios” quedarían limitados a 30 meses, sobre un total de 274 (Fiel 1990). Un dato que lleva a los autores del mismo estudio a plantear que –justamente– fue su institucionalización como régimen normal y no de excepción, lo que erosionó la credibilidad sobre los mismos.

Incluso, se trataría de una problemática –al menos en lo referente al caso argentino– históricamente sensible en lo relativo a las alianzas políticas. De hecho, las políticas de control de precios de productos de primera necesidad constituyeron una arena clave en materia de regulación, en vistas a los efectos y consecuencias inherentes a la relación exportable–alimento–bien–salario (O’Donnell 1977). Sobre todo, a la luz de dos dilemas: la emergencia en Argentina de un sector popular con recursos económicos y organizativos significativamente mayores al resto de la región; y el hecho que los principales productos de exportación de la economía sean aquellos que constituyen el principal bien–salario de los sectores populares, en donde un cambio en sus precios relativos tiende a ser inmediatamente percibido. Una relación entre exportable–alimento–bien–salario que habiendo sido teorizada por O’Donnell como la base objetiva para repetidas alianzas entre buena parte de las fracciones débiles de la burguesía urbana y el sector popular, hoy es discutida por otros autores, a la luz del boom de la soja (Richardson 2009).

Ahora bien, de la revisión bibliográfica y el devenir social del debate sobre las políticas de control de precios, se evidencia una serie de invariantes. En primer lugar, *se hace manifiesto un conjunto de referencias semánticas y problemáticas propias y recurrentes*, entre ellas: la preocupación por el rol y el tamaño de la burocracia; la eficacia de corto plazo y la ineficacia de mediano–largo de los controles; la evasión y la constitución de mercados negros; la violencia emergente tras el desmantelamiento de los controles o subsidios a los bienes de consumo; su potencial impacto en la coalición de gobierno; las preocupaciones por los niveles de entrega en las cadenas de abastecimiento; el impacto económico de los controles en la economía local; y los incentivos/distorsiones en la distribución de recursos, como fruto de la alteración del sistema de precios.

A su vez, una segunda serie de invariantes, estaría dada por la *estabilidad (relativa) de las formas que asumieron los controles en el tiempo*. De hecho, de la literatura se desprende una tipología de cinco hechos estilizados en materia de controles de precios directos. En primer lugar, los “*precios vigilados*” en donde la atención se centra en las cadenas de comercialización, las cuales deben avisar a la Secretaría de Comercio sobre eventuales cambios en los precios. En segundo término, el denominado “*acuerdo de precio*”, por el cual empresas comercializadoras y proveedores pactan los valores de un set de productos. Una tercera opción, en cambio, es denominada, con frecuencia, “*precios controlados*” y consiste en la necesidad por parte de productores y comercializadores de obtener aprobación de la Secretaría de Comercio para realizar cambios de precio. En cuarto lugar, existirían los “*precios máximos*” por los cuales la autoridad competente fija precios máximos para determinados productos; mientras que, por último, en quinto lugar residiría el “*congelamiento generalizado*” por un tiempo determinado, en los cuales el gobierno restringe de forma absoluta los cambios en materia de precios.

Por último, existe una tercera propiedad invariante en el análisis, de suma importancia a los efectos de nuestra investigación, la cual sólo se hace evidente por su omisión en el debate: *la discusión sobre las capacidades (presuntas) del Estado*. En este punto, es interesante constatar que toda la discusión sobre las políticas de control de precios da por hecho, como constante, la existencia de capacidades para su realización. Las diferencias, en cambio, sólo radicarán en el acento valorativo (+/-) en que se enmarque mencionada intervención, pero nunca son puestas en duda en su existencia. Es decir, o bien el Estado tiene capacidades para controlar los precios, o bien para distorsionar el sistema de mercado, pero bajo ningún punto no tiene capacidades: en el peor de los escenarios, resultan ineficientes, pero nunca no–son.

En este marco, se hace evidente un déficit en la teoría, en vistas a que poco se ha estudiado la contribución de las políticas de control de precio al desarrollo de las capacidades estatales. Se trata, en suma, de un caso particular, de un fenómeno general que ha sido denominado “*policy feedback*” (Pierson, 1993) y que consiste en considerar a las

políticas públicas no sólo como *outputs*, sino también *inputs* del proceso político. Incluso, algunos estudios se han realizado en esta línea, como el desarrollado por Ryan Saylor, quien plantea que el boom de exportación de *commodities* en Chile a finales del 1800 posibilitó la expansión de las capacidades del Estado, a partir de la provisión de bienes públicos y el desarrollo de instituciones que protegieran los intereses creados por parte de los grupos económicos dominantes (Saylor, 2012).

2. La “forma” Precios Cuidados

En enero de 2014, y en el marco de un crecimiento de las expectativas inflacionarias, así como de una devaluación del orden del 40%, nace el Programa de Precios Cuidados, como parte de un acuerdo entre la Secretaría de Comercio (dependiente del Ministerio de Economía de la Nación), los supermercados y sus principales proveedores para la administración de los precios de un set (inicial) de 194 productos durante todo 2014.

El mismo tendría por objeto tres objetivos declarados: (a) asegurar condiciones de competitividad en la economía, (b) cuidar el bolsillo de los argentinos, y (c) que cada consumidor pudiera ejercer su derecho de elegir informado. Es decir, alineado con la definición de la cuestión, se trataría de una respuesta pública a un (presunto) problema de ambición privada y márgenes de ganancia, en distintos puntos de la estructura de costos, tanto de los sectores productivos como de distribución. El diseño del programa buscaría establecer y dar visibilidad a una canasta de productos con “precios de referencia” que contemplen “márgenes razonables” de rentabilidad.

En su etapa inicial, el programa buscó administrar el precio de 194 productos, producidos por 75 empresas proveedoras y distribuidos por 10 cadenas de supermercados de todo el país. Sin embargo, iría incorporando nuevos ítems, como fruto de las revisiones trimestrales, hasta llegar al día de hoy –al momento de escritura del presente– a administrar una canasta total de 455 productos, con aumentos en los períodos mencionados del orden del 3% en promedio.

El programa sería rápidamente aceptado, registrando un alto nivel de conocimiento y de valoración. De hecho, según una encuesta nacional de IPSOS-Mora y Araujo,¹ el 96% de los consultados en el mes de noviembre de 2014 manifestó conocer el programa y su alcance. Incluso, el 75% del total de los mismos, a nivel nacional, declaró –en el mismo período– haber buscado al menos un producto del programa, siendo el 81% de ellos responsables principales de las compras del hogar.

Asimismo, determinadas categorías de productos previstos por el programa, se perfilarían como la principal opción en el orden de preferencias de los clientes: en referencias de almacén, por ejemplo, el 74% de los consultados declararía buscar productos de Pre-

cios Cuidados como primera opción, mientras que ese número llegaría al 69% en lácteos y 66% en productos de limpieza.

Por otro lado, la demanda durante el primer año se multiplicaría –en promedio– siete veces, a la vez que en el mismo período, según fuentes del sector, los productos que forman parte del programa habrían pasado de representar el 5%, al 20% de la facturación de las grandes cadenas minoristas locales.

El andamiaje jurídico del programa –por otra parte– supondría un elemento distintivo. En este sentido, el acuerdo daba cuenta de dos series de convenios en paralelo.² En primer lugar, aquel firmado entre la Secretaría de Comercio Interior (SCI) y las cadenas de supermercados, donde las mismas aceptan de forma voluntaria comercializar y poner a la venta los productos definidos, al precio acordado; mientras el segundo, en cambio, sería firmado entre la SCI y cada proveedor de los productos previstos en la canasta, donde éstos últimos se comprometían a garantizar los niveles de entrega y el precio establecido.

La novedad de la arquitectura legal prevista por el programa radicaría en la *economía jurídica propuesta*: estamos ante una serie de diez cláusulas breves, de suscripción voluntaria, sustentadas sobre un corpus jurídico de referencia compuesto por normas preexistentes: el artículo 42 de la Constitución Nacional, el cual establece los derechos de los consumidores y usuario de servicios; la Ley 22.802 de Lealtad Comercial; la Ley 24.240 de Defensa del Consumidor; la Ley 25.156 de Defensa de la Competencia; y el Decreto 2136/2013 en donde se fijan los objetivos de la SCI. Es decir, por fuera del acuerdo voluntario de diez artículos, no se necesitaron nuevos elementos jurídicos, con los costos (en términos de alianzas, negociación, debate con actores clave, entre otros) que esto hubiese implicado.

Ahora bien, en lo que a nosotros respecta, existen cuatro nudos jurídicos previstos por el acuerdo de especial importancia a los efectos del presente trabajo. En primer lugar, el mismo regiría únicamente para aquellos productos dados de alta a la fecha de firma del acuerdo. Es decir, las cadenas no tendrían la obligación de sumar productos que aún previstos en la canasta del acuerdo no comercializaran al momento de la firma del mismo. Posibilitando, de esta forma, que pudiesen concentrar esfuerzos en disponer en cantidad de lo que ya tenían y no ampliar su base de surtido.

Asimismo, las partes se comprometían a revisiones trimestrales de precios, con la excepción de los productos de verdulería y carnes, los cuales serían sujetos a revisión mensual a pedido del supermercado, sobre todo por la estacionalidad de los mismos.

En tercer término, un punto importante radicaría en la posibilidad de informar a la SCI de forma inmediata, a través del denominado “sistema de alerta temprana”, cuando se

verifiquen irregularidades en los niveles de entrega por parte de los proveedores. En el caso en que se reiterase el faltante, el producto podía ser reemplazo de común acuerdo por otro de similares características.

Por último, las empresas comercializadoras asumirían la responsabilidad por la señalización diferencial de los productos. Un sistema que mantendría características similares para todos, definidos por la Secretaría de Medios de la Nación, pero que sería objeto de multas en caso de no encontrarse conforme a lo estipulado.

Este acuerdo inicial tendría una vigencia de un año, pero sería refrendado de forma trimestral, a través de sucesivas adendas, con el objeto de actualizar los precios de los productos incluidos, a la vez que extender la misma a una mayor cantidad de referencias. No obstante, la primera de las adendas verificaría –además– dos novedades: en primer lugar, se segmentaría la canasta por formato. Un hecho que permitiría a las grandes cadenas no disponer del total de productos en todos los tipos de sucursales, sino distinguir entre hipermercados (con más de 5.000 metros cuadrados y 50.000 referencias a la venta) y formatos de cercanía (de 200 metros cuadrados), donde sólo se comercializarían cerca de 5.000 productos.

Por otro lado, se fijaría una línea de cumplimiento del orden del 80%, lo que posibilitaría que las multas, actas u observaciones se efectúen sobre la totalidad de la implementación del programa en un local y no en función de la presencia/ausencia o mala señalización de un producto puntual.

Comienzan, poco a poco, a hacerse evidentes dos hechos sustanciales. En primer lugar, la ejecución de Precios Cuidados se sostendría sobre una economía jurídico-administrativa sorprendente. Es decir, se estructuraría sobre la base de un convenio firmado con las principales cadenas comercializadoras y productores, y una serie de sucesivas adendas las cuales extenderían tanto el plazo de vigencia, como el alcance del programa. En segundo, las agencias de gobierno, fundamentalmente la SCI, contemplarían las demandas del empresariado minorista local, sobre todo en lo relativo al abastecimiento, la necesidad de revisión de precios, un diferencial de aumento por región del país por los costos logísticos implicados en la comercialización y la segmentación del surtido. Es decir, que no fuese necesario disponer de todo, en todo momento y en todos los formatos.

Figura 1 Diferencias entre las modalidades de Precios Cuidados (Argentina) y Precios Justos (Venezuela)

	Modalidad Venezolana	Modalidad Argentina
Instrumento legal	Ley, modificaciones y resoluciones	Convenio sectorial
Actores implicados	Toda el funcionamiento de la economía	Gobierno y sectores productivos y de comercialización
Productos	Todos los bienes y servicios	194 productos
Régimen de articulación	Compulsiva (no hay producto que no esté regulado)	Optativa (el consumidor puede optar por productos por fuera de la canasta)
Objeto	Fijar techos	Administrar precios de una canasta limitada y ofrecer precios de referencia

Fuente: Elaboración propia

En contraposición a estos dos atributos (economía jurídica y sensibilidad ante ciertas demandas de los operadores locales) el gobierno de Venezuela, por ejemplo, presentaría al mismo tiempo (en enero de 2014) el programa de *Precios Justos*, el cual implicaría una batería legal más compleja y densa a los efectos de asegurar el rol del gobierno de fijar precios máximos de todos los bienes disponibles en el mercado de consumo, a partir de establecer un techo del 30% a los márgenes de ganancia; y fiscalizar su implementación, al punto de poder expropiar mercadería y venderla de forma directa al público. De hecho, en su primer año de implementación se sancionó una ley (“Ley Orgánica de Precios Justos”); una reforma a la misma, para incorporar más artículos; y diez resoluciones, las cuales además de operacionalizar la ley marco, dictaban adecuaciones sobre faltantes, como leche, jabón, arroz, maíz, entre otros.

Adelantándonos en nuestra argumentación, el cuadro anterior pone de relieve que la diferencia sustancial entre ambas políticas, radicaría en que mientras *Precios Justos* se enfrentó al empresariado a partir de la movilización de todo el aparato del Estado, en el marco de lo que será entendido y conceptualizado como una “Guerra Económica”; la “forma” particular de *Precios Cuidados*, en cambio, pondría en acto instancias de “disciplinamiento” del empresariado, en los términos de Amsden (1992): un componente central de la reciprocidad en la relación entre Estado y empresarios, donde se mantienen canales de diálogo con el sector privado y se institucionalizan (de forma incipiente) instancias de comunicación, sin necesidad de recurrir a mecanismos de coerción directa (garantizadas, fundamentalmente, por la necesidad de negociar de forma periódica los términos y alcances del programa, así como reportar de forma semanal los niveles de abastecimiento).

Ahora bien, en relación a los resultados del programa, en tanto que “(...) cambios observables en las condiciones de vida de la población” (Bertranou, 2013:18), según datos oficiales la participación de los productos de Precios Cuidados en la facturación de los supermercados ascendió del 5% al 20% (“Se lanzó la cuarta etapa...”, 2014). Un dato que las fuentes consultadas en el sector privado ratifican y ubican –según la cadena en cuestión– entre el 14% y el 18%.

La demanda de los productos integran la canasta del programa aumentó 700 % promedio en los dos primeros meses de vigencia, los mismos evidenciaron, en dos meses, un aumento del 700% promedio en su demanda, según los empresarios entrevistados. Conforme lo mencionado por los mismos, tomando el mes de abril de 2014 y comparándolo con el mismo mes de 2013 (en donde no existía el programa), los productos de Precios Cuidados verificaron un incremento en la facturación del 159%. De hecho, según una de las cadenas, comparando la demanda en unidades de la canasta en febrero de 2015 contra febrero de 2013 (cuando no existía el programa), la venta de los productos en cuestión habría subido un 21%. Si la comparación, en cambio, se hiciese entre febrero de 2015 y febrero de 2014 –es decir, entre el trigésimo mes de funcionamiento del programa y el segundo), el aumento en ventas de unidades sería del 20% sobre los ítems comparables.³

Por otra parte, los niveles de abastecimiento habrían oscilado en torno al 65% en promedio, dependiendo de las categorías en cuestión. Es decir que, de cada orden de 10 productos, los productores entregaban en las sucursales 6.5 en promedio, siendo las categorías más sensibles aquellas vinculadas con aceite, yerba, azúcar y harina, por mencionar algunas.

Por otro lado, según el Estudio de Faltantes de Mercadería de Góndolas publicado por la organización GS1, la cual reúne a las principales cadenas y empresas proveedoras del sistema de códigos de barras, la provisión de mercadería en 2014 habría registrado un pico histórico de desabastecimiento de 19,47%, cuando el promedio de los años 2011, 2012 y 2013 rondaba un 13,44%. El mismo valor verificado a fines del 2015. En cuanto a las causas de los mismos, el 40,70% de los casos obedecerían a que la mercadería no fue repuesta en góndola; en el 20,02% a que el proveedor no entregó el producto; en el 19,20% a que el local no realizó ajustes del inventario; en el 9,07% a que el centro de distribución no había modulado los pedidos; y en el 3,48% a que la sucursal no trabaja el producto. A su vez, el mismo informe señala que el 43% del total de los faltantes dentro de las categorías de Precios Cuidados pertenece al rubro de alimentos, mientras el 20% a Cuidado del Hogar, 19% a Bebidas y 18% a Cuidado Personal.

Frente a estos datos, y en otro nivel de análisis del orden del impacto agregado, puede decirse que estamos ante un programa que configura, en la tipología de Lowi (Birkland 2005), una política pública *a la vez regulatoria y redistributiva*. En primer lugar, porque buscaba proteger a la sociedad de las externalidades negativas de la concentración tanto de la producción como de la distribución de bienes de consumo masivo y su impacto en la estructura de costos. En segundo término, en cambio, se trata de una política redistributiva en la medida en que supone, como base de su funcionamiento, una transferencia de recursos de sectores concentrados al conjunto de potenciales clientes. Los cuales, incluso, por definición cubren al conjunto de la sociedad al incluir en la canasta

primeras marcas (como Coca-Cola, Unilever, P&G, y Nestlé) y una dispersión de productos que van desde leche hasta preservativos y yogures *light* de marcas líderes de mercado. Este carácter de universalidad potencial de la política, por los tipos de productos que contempla, es la condición misma de posibilidad del crecimiento en la demanda de los mismos, así como es la contracara de las políticas auto-focalizadas (*self-targeted*) en donde el elemento subsidiado es un bien “inferior”, consumido preferencialmente por los sectores populares (Adams 2000: 4)

En términos de un empresario perteneciente a uno de los principales grupos alimenticios de Argentina: “el programa fue un éxito y está claro que es uno de los logros que puede mostrar el equipo económico. Precios Cuidados provocó una variación positiva para la gran mayoría de los productos participantes. Pero como contrapartida estamos enfrentando situaciones muy complejas en materia de rentabilidad, especialmente en algunos rubros, como el aceite. Hoy, el aceite tiene un precio irreal, en el que los exportadores están subsidiando a los consumidores locales” (Sainz, 2015).

Incluso, el empresariado realizó una segunda serie de transferencias al funcionamiento del programa, las cuales se sobreimprimen a la renuncia de márgenes de ganancias: como parte de los compromisos asumidos en el marco del acuerdo, las cadenas debían resignar el espacio destinado a la promoción de productos y promociones en el piso de venta para la disposición de cartelería oficial, así como la distribución de folletos con los productos y los precios acordados. Todos materiales y productos producidos y financiados por las mismas cadenas.

Este es un punto central, dado que la intervención del piso de venta (la transferencia al sector público de un espacio tradicionalmente puesto en valor por parte de las cadenas para con sus proveedores) posibilitó la clara identificación del programa, el cual pasó a operar como una marca más: de fácil identificación, con un logo, señalización, folletos, cartelería aérea, listados al ingreso de tienda entre otros. En una palabra, las cadenas debían no sólo renunciar a los márgenes de ganancia y transferir de forma indirecta recursos al funcionamiento del programa, a la vez que incrementar los costos administrativos y de transacción para la ejecución del mismo, sino también asumir aquellos propios de la señalización en piso de venta, tanto por la producción de materiales, como la renuncia a la comercialización de esos espacios. La Secretaría de Medios de la Nación, por su parte, asumiría como propio el diseño del logo y la responsabilidad por la difusión en medios masivos gráficos, radiales y televisivos.

Es esta ejecución, sobre todo, la que será objeto de los controles por parte de las organizaciones sociales y grupos militantes que, sin estar organizados de forma directa por las agencias estatales (a diferencia del caso venezolano), controlarán semanalmente los productos y su señalización, así como realizarán “escraches” a los presidentes de las prin-

cipales cadenas, y distribuirán panfletos en contra de las denominadas “corporaciones económicas”. Volveremos sobre este punto.

3. Precios Cuidados y las componentes de la capacidad estatal

Hecho este rodeo a los efectos de definir y establecer la “forma” particular implicada por el programa, volvamos sobre el nudo de nuestra argumentación: el incremento en las capacidades estatales como consecuencia de los arreglos institucionales previstos. En este sentido sostendremos que un incremento en las denominadas “capacidades estatales” debe ser producto de una mejora en alguna o varias de sus dimensiones observables, o cuatro componentes, a partir de los cuales puede operacionalizarse mencionado concepto, conforme los desarrollos de Bertranou (2013). A saber: (a) la legitimidad del sujeto estatal; (b) los vínculos del Estado con actores no-estatales; (c) las características de los arreglos institucionales y la estructura burocrática; y (d) el capital de acción interinstitucional. Analicemos –a continuación– cada uno de ellos.

3.1. Legitimidad del sujeto estatal

En lo relativo a la legitimidad del accionar de la Secretaría de Comercio, en particular en lo referente a las autorizaciones legales que sustentan su acción, se destaca una deflación en términos de instrumentos normativos. Como analizábamos en el apartado anterior, la ejecución del programa se sostiene simplemente sobre un convenio firmado con las principales cadenas comercializadoras y productores, y una serie de sucesivas adendas las cuales extenderían tanto el plazo de vigencia, como el alcance del programa.

En cuanto a la legitimidad político-institucional para desplegar su accionar, al implicar un acuerdo con las cámaras empresariales del sector y los empresarios, el caso de Precios Cuidados encontró desde su origen mismo legitimidad para actuar. No obstante, la mayor fuente de legitimidad a la intervención estatal y el despliegue de capacidades, estaría dada por la opinión pública. Según un estudio de IPSOS-Mora y Araujo de más de 998 casos a nivel nacional, en Argentina más del 50% de la población encuestada se encontraba al momento de la realización del campo a favor que el gobierno controle los precios de los alimentos básicos y servicios. Incluso, el 43% declaraba que las empresas de consumo masivo deberían estar bajo directa administración del Estado.

En suma, a nivel de la opinión pública, lo que se hacía evidente era la existencia de cierta valoración positiva en relación a la presencia del Estado en la economía, legitimando cualquier posible accionar en este campo, sobre todo en lo relativo al control de alimentos básicos. En este punto, el lugar de la opinión pública y la presión que ejerce sobre el sistema político y sus instituciones parece ser sintomático. En un país con niveles de institucionalidad críticos y con escasa participación de las élites (políticas,

empresariales, sindicales u de otro orden), como sectores dirigentes, sobre los procesos de formación de opinión, no es de extrañar, como sostiene Mora y Araujo, que “para entender a la Argentina [sea] preciso comprender a la opinión pública antes que a sus dirigentes (Mora y Araujo, 2011:17).

3.2. El vínculo con actores no estatales y el poder de sanción informal

En este punto, comienzan a evidenciarse las particularidades del caso argentino en lo relativo a la segunda de las componentes de las capacidades estatales: el vínculo del Estado con actores no estatales. Sin exagerar, puede decirse que Precios Cuidados, sobre todo a diferencia de *Precios Justos*, supone un reconocimiento del hecho que la autonomía del Estado no es absoluta, sino que por el contrario se encuentra enraizada: mantiene una serie de vínculos concretos que la unen a la sociedad a través de canales institucionalizados para la negociación y renegociación continua de las políticas y sus metas (Evans 1995).

El programa contempla instancias de negociación permanente, no solamente cada tres meses a los efectos extender su alcance, acordar las subas autorizadas de los productos y –eventualmente– incorporar nuevos, sino también contactos diarios con las áreas de abastecimiento de las principales empresas en vistas a que reporten mediante un sistema de “alertas tempranas”, los incumplimientos en las entregas y el total de órdenes de compra por producto. Un sistema de reporte en tiempo real que permite a las cadenas de supermercados denunciar el faltante de producto de forma online a la SCI, con miras a que pueda controlarse a los productores frente a un posible quiebre de stock.

Incluso, el diseño del programa contemplaría, como mencionamos más arriba, cambios en función de las preocupaciones del sector en torno al aumento periódico de precios, los costos logísticos para el traslado de los mismos al interior del país y la estacionalidad mensual de frutas, verduras y carnes, entre otros.

En el caso venezolano, en cambio, la relación Estado-sociedad quedará circunscripta no a mesas de negociación institucionalizadas, sino a la confrontación abierta entre ambas esferas. De hecho, mencionada relación sería recurrentemente figurada a partir de ciertos rasgos propios del campo semántico bélico como estar en “guerra”, “batalla”, “Brigadas juveniles para la defensa popular de la economía”, “Comisión de la Paz del Área Económica”, etc. Se trata de unidades semánticas que constituyen una forma recurrente de enfatizar los aspectos bélicos a la relación Estado/Sociedad en detrimentos de otros atributos posibles. El modelo venezolano, en suma, parte de entender al Estado y su autonomía como el único lugar de realización de los intereses de la sociedad.

Por otro lado, Precios Cuidados implicará una relación con actores no-estatales en otro sentido aún más decisivo para el funcionamiento del programa: su articulación con

organizaciones sociales para el control, monitoreo del cumplimiento del programa y sanción. Un tipo de prácticas articuladoras que nos pone frente a la necesidad de reconocer el rol que cumplen estos vínculos en la construcción de la capacidad del Estado (Amengual 2013:309).

En este sentido, la articulación con diversas agrupaciones tiene dos efectos directos. En primer lugar, posibilita un crecimiento de la capacidad para penetrar en la sociedad civil y poner en acto las decisiones; en nuestro caso: que los productos definidos estén en las góndolas, al precio acordado y con la señalización especial definida. En términos concretos, según datos de una de las principales agrupaciones políticas participantes, en el inicio del programa se habrían distribuido más de 500.000 panfletos con los listados de los precios y productos incluidos, y habrían participado –solo de esa agrupación– 1.700 militantes, 400 en la Ciudad de Buenos Aires y 1.300 en diferentes puntos del territorio bonaerense. En esta línea, en la Ciudad de Buenos Aires se instalaron frente a cadenas minoristas como supermercados y autoservicios 460 mesas; mientras que en la provincia se instalaron unas 360 mesas de difusión en puntos estratégicos de consumo masivo.

Esta articulación posibilita una ampliación del margen de la capacidad de control de los solo 41 “relevadores” oficiales que disponía la SCI, asegurando la capacidad de inspección, la cual –de lo contrario– no hubiese alcanzado para cubrir el total implicado de 2.000 bocas de expendio a nivel nacional.

En segundo lugar, esta articulación con actores no estatales, posibilitaría el establecimiento de un régimen de sanciones “no oficiales” vinculadas con cierto accionar ilegal, como el daño a la propiedad privada a partir de pintadas y “escraches”,⁴ todas llevadas a cabo por organizaciones sociales y/o políticas.

En una palabra, este tipo de articulación amplía los recursos estatales de sanción, a partir de cierto régimen de “estatalidad híbrida” (Dewey 2012). Es decir, una forma particular de accionar del Estado que contempla el hecho que pueda actuar de forma ilegal, a partir de agrupaciones sociales y políticas en este caso, para responder a demandas sociales (al cumplimiento efectivo del acuerdo). Desde esta perspectiva, las prácticas ilegales e informales forman parte del stock de recursos usados para proveer seguridad a la población.

De esta forma, el stock de recursos punitivos disponibles al alcance del Estado, fundamentalmente inspecciones, multas y clausuras, se ven complementadas con instancias informales.

Este sistema punitivo informal se sobreimpuso en los pliegues mismo del funcionamiento formal del régimen de monitoreo y sanción, el cual se encontraba regulado por tres normativas diferentes las cuales buscan administrar las prácticas en materia de exhibición de precios, de diferencias entre el precio de góndola y el imputado en la caja, y el faltante de stock.

Según los empresarios consultados, de las tres cuestiones susceptibles de ser multadas, el faltante de producto concentraría cerca del 75% de las multas, mientras que las diferencias de precios entre la señalización de la góndola y el ticket final, rondaría el 20%. La diferencia, del orden del 5%, se explicaría por faltas en la exhibición de precios. De hecho, al día de la fecha, se labraron multas por un monto total de AR\$ 31 millones de pesos (Franco, 2014), dos de las cuales han sido ratificadas por la Justicia (“Confirman multas...”, 2014).

En promedio, las cadenas consultadas habrían recibido por parte de la SCI 150 actas, de las cuales solo el 10% tuvo –en el plazo considerado– una sanción efectiva. El resto, o bien fueron archivadas (30%) o bien tienen pendiente su resolución (60%). Este desfase entre multa efectiva, pendiente y archivada radica en que –como sostienen los informantes– “como cadena, nosotros no estamos obligados a garantizar, el 100% de stock del 100% de los productos de forma permanente. Es más... el 70% de las veces podemos probar que los productos infraccionados fueron oportunamente informados como Alerta Temprana, sin embargo, la Secretaría no justificó debidamente el faltante. Un punto que no nos salva del costo de reputación cuando se publican estos datos en los medios”.

En este punto, puede verse que el impacto del programa sobre las operaciones de las empresas radicaría menos en la efectividad de la sanción, que en el alza en los costos de transacción, como fruto del incremento en los gastos administrativos para la implementación y seguimiento del programa, así como la defensa/apelación de las multas y sanciones; y el costo de reputación para con la opinión pública en general y su clientela en particular.

Por último, al conjunto de sanciones formales e informales y la alianza con actores no estatales, debe sumarse una serie de herramientas desarrolladas para el control directo por parte de los consumidores. En este sentido, de cara a la ciudadanía en general, el programa puso a disposición un sistema telefónico y online de denuncia, así como una aplicación para teléfonos móviles que permite el escaneo del código de barra de un producto y así saber si pertenece al set de productos cuidados y cuál debería ser su precio. Incluso, permitiría a los usuarios enviar en el momento un mensaje, con foto, a la Secretaría de Comercio para denunciar si el mismo no se encuentra disponible o bien el precio no es correcto.

3.3. Los arreglos institucionales: el desvío del grado cero

Por otro lado, en cuanto al tercer componente, el relativo a las características de los arreglos institucionales y la estructura de la burocracia, la novedad del programa en este punto radicó en el desvío que sus arreglos y expresiones organizacionales supusieron de la estructura burocrática verificada en promedio en las agencias estatales nacionales. Sobre todo, en lo relativo a la expresión mínima formal en la que se cristalizaba una estructura de 41 relevadores a nivel nacional, y el apoyo en organizaciones sociales y políticas, tal y como fuera mencionado en el punto anterior, a los efectos del control, monitoreo y sanción.

De hecho, la “original” propuesta del programa (el hecho que para hacer efectivo y capilar su aparato de control y monitoreo recurra a cierta hibridez) debe ser leída a la luz de cierta desconfianza de la política sobre el nivel de compromiso de las estructuras burocráticas tradicionales para el cumplimiento de objetivos específicos. En palabras de Oszlak, “cada nuevo régimen intenta alterar no sólo las relaciones de poder dentro de la sociedad civil, en línea con su concepción política y la necesidad de fortalecer sus bases sociales de apoyo, sino también la estructura de poder dentro del mismo aparato estatal. Para hacer viable un proyecto político, se requiere actuar sobre –como también mediante– una estructura burocrática preexistente. Aumentar la congruencia entre el proyecto político y la organización pública, puede llevar a cambios jurisdiccionales, jerárquicos y de competencias, afectando intereses establecidos y modificando arreglos de poder y patrones culturales fuertemente enraizados en la burocracia estatal” (Oszlak 2006:14). Es decir, solo la militancia de base ofrecía las condiciones necesarias en términos de verticalidad, conciencia de misión y fines, así como capilaridad para controlar el programa.

No obstante, poder describir este grado cero de la estructura burocrática promedio en Argentina, nos pone frente a un problema metodológico de consideración. Aun pese al valor central que este componente tiene –sobre todo a la luz que diferentes tipos de estructuras estatales crean diferentes tipos de capacidades para la acción (Evans 1995)–, lo cierto es que las diversas investigaciones consultadas disponen de datos desactualizados, ninguno de los cuales va más allá del 2005. Sobre todo, en lo relativo a tres índices clásicos: el índice de mérito, el de capacidad funcional y el índice de consistencia estratégica.

No obstante, haremos uso de estas investigaciones, con las reservas mencionadas, a título de indicadores sobre el estado total del aparato burocrático del Estado nacional y sobre el supuesto que no han existido variaciones estructurales en los años subsiguientes.

El índice de mérito mide el grado en el cual existen procedimientos sistematizados, técnicos, claros y transparentes en el proceso de reclutamiento, selección, promoción, compensación y desvinculación de empleados de un organismo público o agencia de gobierno. Sobre una escala de 0 a 100, los valores más bajos supondrían la existencia de criterios arbitrarios, discrecionales y con un fuerte componente político-clientelar, mientras que aquellos más cercanos al 100, se acercarían al ideal meritocrático weberiano.

Si bien en términos generales, el desempeño de la región es bajo, Argentina se ubica en un segundo grupo con valores que oscilan entre 30 y 55, junto a Colombia, México, Uruguay y Venezuela, donde fuertes componentes de prácticas clientelares conviven con mecanismos paralelos de contratación, así como se evidencian niveles altos de politización del servicio civil en el proceso de toma de decisiones de contratación, promoción y despido. Un dato coincidente con lo planteado por Andrenacci (2015).

El segundo de los índices es el relativo a la capacidad funcional de la burocracia, el cual evalúa cómo y cuánto las prácticas y patrones vigentes influyen sobre los comportamientos de los empleados, y si los mismos favorecen o no el compromiso para con la institución.

El promedio de la región en términos de capacidad funcional es de 30 (sobre 100), con picos de 61 para el caso de Brasil y un mínimo de 11 para el de Honduras (Zuñanic y Iacoviello 2005). Nuevamente, el caso argentino y venezolano no distan sustancialmente entre sí, posicionados en el rango entre 35 y 50 puntos porcentuales. Según Zuñanic y Iacoviello esta *performance* indicaría fuertes inequidades internas en términos salariales, a pesar de haber realizado algunos ordenamientos en la materia. Asimismo, la evaluación de desempeño se practicaría únicamente con intenciones ceremoniales y no constituye una herramienta de gestión confiable que permita distinguir entre desempeños buenos y regulares.

En suma, tal y como sostienen los autores, a partir del análisis agregado de ambos índices, existe un grupo de países calificados de “intermedios”, compuesto por Venezuela, México, Colombia, Uruguay, Argentina y Costa Rica, cuyas “(...) burocracias están relativamente bien estructuradas, con cierta permanencia de funcionarios en algunos cargos, ya que se conquistó la inamovilidad para un porcentaje importante de ellos. No obstante, no se han consolidado varias de las garantías de mérito, ni las herramientas de gestión que permiten una efectiva utilización de las competencias de los sujetos, los grupos, y las instituciones” (Zuñanic y Iacoviello 2005:26)

Por último, un tema importante es el índice de consistencia estratégica, que mide la vinculación entre los procesos y prácticas de gestión de las burocracias y las prioridades estratégicas de los gobiernos. En esta línea, una vez más, Colombia, Uruguay, Argentina, Costa Rica, México y Venezuela constituyen un segundo grupo donde, si bien la conexión entre prioridades estratégicas del gobierno y la gestión de la burocracia es débil, entre 35 y 45 puntos porcentuales, tampoco se encuentra en niveles de desconexión total, como los casos inferiores a los 15 puntos porcentuales.

En este sentido, puede decirse que el sistema de servicio civil argentino presenta ciertas fugas y pérdidas entre las instancias de tomas de decisión y la ejecución misma de los programas. Un tema central al momento de analizar la forma específica que asumirá la relación entre el Estado en acción, la burocracia en términos de Oszlak (Oszlak 2006), y la sociedad. Se trata de un atributo clave que define, a nuestro entender, la necesidad de recurrir a grupos informales, por fuera de la estructura del Estado, para el cumplimiento de los objetivos.

Analizadas las cuestiones estructurales, con las reservas del caso por la disponibilidad de datos, queda un último aspecto en este componente, vinculado con las prácticas de los funcionarios en los que han sido denominados *patrones de gestión pública*. Los mismos pueden ser entendidos como la manifestación en superficie de una forma particular de gestionar

políticas públicas y el resultado de la sedimentación de diversas prácticas a lo largo de los años (Andrenacci 2015:2). En un estudio exploratorio, en este sentido, edificado sobre la base de datos de observación y participación (no sistemática) en diversos procesos, Andrenacci busca desarrollar una guía de análisis con el objeto de “(...) diferenciar éxitos de fracasos en políticas públicas y calificarlos con algún parámetro de intensidad, describir sus características, trayectorias, secuencias y patrones; y tratar de identificar variables a las cuales atribuir la mayor responsabilidad causal posible en situaciones de éxito y fracaso” (Andrenacci 2015:3).

Se trata de un conjunto de problemáticas ubicadas en una zona indeterminada entre factores estructurales, prácticas formales y codificadas al interior de una agencia de gobierno, y las trayectorias personales, ambiciones e intereses de los funcionarios que la componen. Un campo de cuestiones emergentes en una zona de confluencia entre problemas estructurales de capacidad estatal (aspectos institucionales, operativos, de coordinación o administrativos, medios financieros, cultura organizacional, capacidad y capacitación de los recursos humanos) y aspectos contingentes que derivan de las capacidades y atributos individuales de actores singulares o colectivos, como funcionarios, coaliciones, partidos políticos, entre otros.

En este orden de ideas, puede decirse que Precios Cuidados implica un desvío del grado cero de las políticas de gestión, conforme la descripción de Andrenacci (2015:18) quien sostiene que la “(...) evolución favorable de los recursos, la decisión de enfrentar los problemas importantes largamente irresueltos, o las aproximaciones gerenciales innovadoras que han caracterizado a la gestión pública en los últimos años, parecen haber afectado áreas restringidas del Estado” (Andrenacci, 2015:21), dentro de las cuales, Precios Cuidados, a nuestro entender se reservaría un lugar.

En este sentido, puede decirse que, desde el punto de vista del momento de diseño, la SCI dispuso de información para el diagnóstico, así como para ponderar entre diversas opciones, a partir de la capitalización del saber-empresarial, como fruto de las mesas formales e informales de negociación con los mismos. Incluso, la reducción de la cuestión al problema a la estructura de costos y los márgenes de rentabilidad, así como al abastecimiento y la señalización de los productos, brindó un marco simple no sólo para dar visibilidad al mismo, sino también a sus nudos críticos y factores causales: en un complejo entramado de relaciones, las agencias del Estado y sus aliados por fuera del aparato estatal, sólo debían focalizarse en la presencia/ausencia de los productos, la correspondencia/no-correspondencia de precio y la señalización efectiva en góndola. Un hecho que reduce las necesidades de mecanismos formales y efectivos de planificación.

A su vez, la articulación con redes informales brindó los mecanismos (informales) de seguimiento y evaluación necesarios, como complemento *de facto* de los poderes investidos en las agencias de control por la normativa preexistente al acuerdo.

Por otra parte, en cuanto a la ejecución, los recursos financieros no verificaron cambios sustanciales con etapas previas a su puesta en funcionamiento. Un punto que se complementa con una economía de autorizaciones jurídicas y permisos legales. Al respecto, se evidencia del análisis comparado de los presupuestos del Ministerio de Economía para los asientos vinculados con la “definición de políticas de comercio interior” (30), “defensa de la libre competencia” (31) y “defensa del consumidor” (35), un incremento entre 2011 y 2015 en tan sólo un 32% más. Un aumento marginal si considera que la inflación oficial, consolidada, para el mismo período fue de 55,1% (9,5% en 2011, 10,8% en 2012, 10,9% 2013 y 23,9% en 2014).

Incluso, en lo relativo al personal contratado, los dos saltos más significativos en cuanto a cantidad de empleados, se verificarían en 2012, con anterioridad a la puesta en vigencia del programa.

Por otra parte, según fuentes de la SCI, el presupuesto contempló ciertas novedades en materia de instrumentos de gestión. En este sentido, desde 2012 al 2015 se contempló como principales metas físicas e indicadores la verificación y/o aprobación de 25.000 instrumentos de medición, la realización de 30.000 operativos sobre lealtad comercial y la realización de 6 publicaciones de precios relevantes. Sin embargo, a partir de 2015 se sumaría a los anteriores la asistencia técnica a provincias, a partir de la realización de 300 talleres, 41 subsidios a entidades de consumidores, la instrucción de 495 sumarios a empresas y 1.050 casos de arbitraje entre consumidores y empresas. Indicadores no sólo más concretos, sino también cristalizaciones del rol de mediación entre consumidores y empresas que asumía el Estado, así como de monitoreo y control de las mismas.

3.4. Acción Interinstitucional: dirección y coordinación

Por último, en lo referente al cuarto componente, el capital de acción interinstitucional, el programa evidenciaría ciertos problemas de coordinación entre jurisdicciones. De hecho, las jurisdicciones provinciales quedarían relegadas a un rol menor, aun cuando se hayan contemplado instancias de asistencia técnica entre la Nación y las Provincias.

Sólo algunos distritos se sumaron de forma errática al control de precios, en muchos casos con listados equivocados, descargados de la página online del programa: “Muchos Intendentes y organismos de defensa del consumidor provinciales y municipales se quisieron sumar, sobre todo al principio, al ver el nivel de trascendencia mediática que tenía el programa y lo hicieron de forma poco coordinada con la Secretaría de Comercio, con listados equivocados, de otras jurisdicciones o formatos que no aplicaban a la realidad local”, detalla una fuente en la coordinación de la Asociación de Supermercados Unidos.

No obstante, según el Secretario de Comercio de una de las provincias, existían compromisos informales con la Nación para efectuar controles. En esta línea, todas las semanas –entre lunes y miércoles– se realizaban informes a la SCI sobre el cumplimiento local del programa, como parte de un compromiso más amplio (no escrito) por prorrogar las deudas provinciales con el Estado Nacional.

De esta forma, las jurisdicciones se incorporaron a la instancia de control de la ejecución, sin ningún tipo de dirección por parte de la Secretaría de Comercio, con el único requerimiento de presentar informes semanales, y superponiendo sus funciones tanto a los relevadores como a las organizaciones sociales, sin que exista legislación local que de sustento a su accionar. Incluso, en otros casos, como la definición de canastas de temporada como la “Canasta de Navidad de Precios Cuidados” o la “Canasta de Vuelta al Cole de Precios Cuidados”, muchas jurisdicciones superpondrán acuerdos regionales con las cadenas locales, a aquellos establecidos por la Secretaría (“El Gobierno de San Luis...”, s/f; y “El sábado lanzan...”, 2014).

En palabras de un empresario del sector: “durante los primeros meses, el programa no sólo tuvo aceptación, sino que también concentró la atención de muchos medios locales en el piso de venta de nuestras sucursales. La política municipal se empezó a jugar entre nuestras góndolas y recibíamos visitas recurrentes de Intendentes y funcionarios, con periodistas, fotógrafos y sus equipos de comunicación”.

A falta de coordinación interinstitucional y dirección, fue el apoyo de la opinión pública, el lugar del programa al interior de la agenda mediática y la continuidad –al momento de su ejecución– del entramado de control desarrollado por los actores no-estatales, algunos de los factores que empujaron a muchos distritos a sumarse a la iniciativa.

4. Reciprocidad y disciplinamiento

Recapitulando, entonces, el caso argentino supuso una modalidad de intervención en la economía que, a través de los canales existentes de diálogo y negociación con el sector privado, amplió las capacidades del Estado a partir de la transferencia de recursos y la articulación con redes informales, en un pacto implícito con los grandes grupos económicos de comercialización de bienes, los cuales ganarían participación de mercado frente a los pequeños comercios tradicionales (Quiroga 2015). De hecho, el programa, lejos de restringir las condiciones de mercado y romper todo canal de conectividad con el sector privado, como en el caso venezolano, mantuvo condiciones de competitividad (en un contexto de incertidumbre económica) para los grandes jugadores, a condición de sacrificar rentabilidad y transferir recursos a su puesta en funcionamiento.

Su éxito relativo provino de una economía jurídica-administrativa sorprendente, una sensibilidad del sujeto estatal y sus agencias ante las demandas de cierta parte del empresariado del *retail* local en el marco de una política a la vez regulatoria y redistributiva, con alta visibilidad y bajo costo para las agencias estatales, un consecuente rédito político y un estructura burocrática mínima en articulación con empresarios, por un lado, y organizaciones sociales y políticas, por otro.

Como consecuencia, siempre desde la óptica del sujeto estatal, sus capacidades se incrementaron, como fruto de la articulación con redes informales de monitoreo, control y sanción; la intervención de forma directa en el piso de venta de las principales cadenas de comercialización; el incremento en el flujo de intercambio de información del sector privado a las agencias de gobierno involucradas; y la transferencia indirecta de recursos del sector privado a la operación del programa, como garantía de su sustentabilidad de mediano plazo.

En este marco, y como fruto de su éxito relativo, se incrementó además la legitimidad del sujeto estatal en tanto regulador e interventor sobre las fuerzas de mercado (garantizada incluso por la conformidad del empresariado); se reforzaron los vínculos con sujetos no-estatales; y se desarrollaron nuevos arreglos institucionales para compensar los déficits históricos del aparato estatal.

Este punto contrasta sustancialmente, como se evidencia en el siguiente cuadro, con el programa venezolano de control de precios, el cual enfrentó a las agencias estatales al empresariado a partir de la movilización de todo el aparato represivo del Estado, en el marco de una “Guerra Económica”. Precios Cuidados, en cambio, puso en acto instancias de “disciplinamiento” del empresario, en los términos de Amsden (1992): una componente central de la reciprocidad en la relación entre Estado y empresarios, sobre la base de normas claras de desempeño fijadas por los funcionarios; acceso confiable y preciso a la información para poder evaluar, que los funcionarios tengan capacidad de imponer sanciones; y mecanismos de control social.

Incluso, la particularidad de la forma Precios Cuidados, sobre todo en lo relativo a la articulación con actores privados, es lo que permitió escapar a los efectos propios de las “trampas” implicadas en las políticas de control de precios y subsidios, como fue el caso de las tarifas de servicios públicos en Argentina. En este sentido, la propuesta de “*policy trap*” que formulan Mascarenhas y Post (2014), suponía que las políticas de control de precios a través de subsidios eran puestas en marcha a un costo relativamente bajo, pero que con el tiempo reducen el margen de acción de los gobiernos por los desincentivos y costos de su desarticulación.

Figura 2: Comparación de las modalidades de articulación entre Estado y Sociedad de los programas en Venezuela y Argentina

	Modalidad Venezolana	Modalidad Argentina
Dispositivos de denuncia	<ul style="list-style-type: none"> • Línea telefónica • Portal web 	<ul style="list-style-type: none"> • Línea telefónica • Portal web • Aplicación Móvil
Sanciones	<ul style="list-style-type: none"> • Multas • Privación de libertad • Decomisos • Ocupación temporal de empresas 	<ul style="list-style-type: none"> • Multas • Actas
Redes formales	<ul style="list-style-type: none"> • Fuerzas Armadas • Fiscales de Estado • Reunión con empresarios "Comisión de la Paz del Área Económica" 	<ul style="list-style-type: none"> • 41 inspectores
Redes Informales	<ul style="list-style-type: none"> • "Fiscales parroquiales" • "Brigadas juveniles para la defensa popular de la economía" 	<ul style="list-style-type: none"> • Organizaciones sociales y militantes
Sistemas de formación	<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad oficial • Portal web • Talleres 	<ul style="list-style-type: none"> • Publicidad Oficial • Portal web • Intervención de piso de venta
Alianza entre sectores	Estado + Organizaciones Sociales	Estado + Empresarios + Organizaciones Sociales
	ENFRENTAMIENTO	DISCIPLINAMIENTO

Fuente: elaboración propia

En el caso referido por los autores, entre el 2003 y el 2008, se habría registrado una estrategia institucional de creciente involucramiento estatal, a partir de un programa sustentado en transferencias crecientes de recursos al sector privado, con el subsidio como el principal instrumento, y escasos sistemas de rendición de cuentas y control de las empresas. La segunda etapa, en cambio, implicaba una estrategia institucional de búsqueda por disminuir el involucramiento estatal y la presión fiscal, a partir de la revisión del subsidio como instrumento único y central, para la instrumentalización de sistemas online de información, monitoreo y de control de los mismos, así como segmentación de los usuarios para la revisión de los beneficiarios.

Sin embargo, para el caso de Precios Cuidados, aun manteniendo las mismas condiciones contextuales y objetivos de corto plazo (a saber: contener el "humor social" y enfrentar escenarios de volatilidad electoral), no existieron tensiones de corto y mediano plazo en relación a los costos porque el financiamiento de la brecha de precio entre el "precio cuidado" y aquel librado a las fuerzas de mercado, fue saldado por las empresas productoras y comercializadoras. Precisamente, por el carácter redistributivo del programa que analizábamos con anterioridad.

De esta forma, a diferencia de los subsidios al consumo de servicios públicos, la sustentabilidad de mediano y largo plazo del consumo minorista no se vió afectada: la política pública de control no se vuelve cara en términos de recursos fiscales, ni requiere necesariamente de una mayor inversión. Sus resultados, tampoco se vieron limitados por la

escasa visibilidad de la misma y el costo de "sinceramiento", como se ha dado en llamar mediáticamente al reconocimiento de los precios de mercado.

Por el contrario, el estatuto de Precios Cuidados, al interior del conjunto de políticas de control de precios y subsidio al consumo, radica en que lejos de tener poca visibilidad social, alto costo y difícil rédito político, posibilitó una alta visibilidad a partir de la construcción misma de una marca, un alto rédito político con índices de aprobación del orden del 63% a noviembre de 2014, como fruto de la distribución amplia de beneficios y la concentración de los costos en pocas empresas, así como la distribución universal de sus beneficios. En los términos de consultores privados: "Si hay algo para reconocer es que el Gobierno es un gran creador de marcas. Esto se puede ver no sólo con Precios Cuidados, sino también en propuestas como Ahora 12 o Procrear, que, más allá de las críticas, gozan de una alta adhesión en la sociedad" (Sainz, 2015).

5. Conclusiones: el síntoma de la estatalidad

Precios Cuidados ha sido la iniciativa política de un Estado en el marco de una coyuntura caracterizada por inflación creciente y su impacto en la opinión pública, con un consecuente deterioro de la legitimidad institucional del Estado y la legitimidad política de la coalición gobernante.

Las particularidades de su forma, por oposición al caso venezolano, posibilitó el mantenimiento de canales de diálogo con el sector privado y la institucionalización (incipiente) de instancias de comunicación entre el Estado, y sus agencias, y el empresariado, sin necesidad de recurrir a mecanismos de coerción directa (garantizadas, fundamentalmente, por la necesidad de negociar de forma periódica los términos y alcances del programa). Particularidades que constituyeron un factor decisivo en el éxito (relativo) del programa y que tuvo -como condición de posibilidad- un componente clave de reciprocidad para con el empresariado: la oferta a los sectores decisivos de la producción y la distribución de un esquema de beneficios claros como condición para ganar participación de mercado a cambio de renunciar a márgenes de rentabilidad.

Sin embargo, más allá del caso particular, lo cierto es que Precios Cuidados es la manifestación en superficie de un conjunto de problemáticas subyacentes comunes a todas las políticas de regulación del mercado de precios de bienes de consumo masivo, por tratarse de un tema de alta sensibilidad pública y que hacen de este campo de políticas públicas un lugar privilegiado para el estudio de las relaciones del Estado con su otredad.

Después de todo, el problema de las políticas de control de precios nos enfrenta al diseño de instrumentos (políticos) no sólo para la administración pública de los flujos de relaciones económicas, sino que también constituyen un condicionamiento de base

para la accesibilidad/no-accesibilidad a una serie prácticas que exceden lo económico: el precio de los alimentos de consumo, después de todo, nos sitúa frente a problemas políticos, como la constitución de alianzas de clase; a dimensiones sociológicas, como las cuestiones relativas a los sistemas de producción y distribución de los alimentos; y dimensiones antropológicas, en vistas a que no se trata sólo de la posibilidad de acceder a bienes de consumo para reproducir la fuerza de trabajo y saciar el hambre, sino que involucra sistemas de valores, hábitos y costumbres que hacen a la identidad de los pueblos. Nos pone frente a gustos relativos a la nacionalidad, la identidad, la edad, la religión y el sexo, así como la división sexual del trabajo al interior de las unidades domésticas. En suma, puede decirse que, con anterioridad al pasaje de lo crudo a lo cocido, y los mitos que lo rodean, el precio de los productos es la medida de acceso/no-acceso a este conjunto de relaciones sociales.

La discusión sobre el valor de los bienes de consumo se inserta al interior de este denso entramado de relaciones y abordajes, que exceden al hecho económico y nos pone frente a la discusión de los límites de la capacidad absoluta del Estado, así como de sus agencias para intervenir el tejido social de forma coordinada y consistente. Cada vez más su realización, la de sus políticas y fines, dependen de la articulación con actores no estatales, de prácticas informales y recursos ilegales.

Llegamos entonces, a la identificación con el síntoma: en el barro de la historia de las capacidades del Estado, es sus pliegues, en sus falencias, en su funcionamiento híbrido, al límite de la legalidad misma que sanciona, no encontramos un desvío o una anomalía, sino más bien, la verdad de su funcionamiento. O más aún: la condición de su eficacia.

¹ Conforme a los datos provistos por la Ficha Técnica del estudio en cuestión, se trata de una investigación cuantitativa, con un cuestionario semi estructurado compuesto por preguntas abiertas, con una duración aproximada de 25 minutos. La muestra total fue de 998 casos, tomada en todo el país entre hombres y mujeres, entre 16 y 75 años de todos los NSE, con un método de muestreo por cuotas de sexo, edad, nivel socio económico y región. Por último, el error muestral se calculó en +/- 3.09% y un nivel de confianza del 95%.

² Resolución 2/2014. Boletín Oficial, 12 de enero 2014.

³ La referencia a “ítems comparables” supone que como la canasta de Precios Cuidados pasó de 194 productos enero a administrar 506 en 2015, la base comparable solo se hace sobre aquellos productos presentes en ambos períodos.

⁴ El “escrache” se trata de un método de protesta de acción directa por el cual se busca visibilizar a los responsables (a partir de manifestaciones frente a sus viviendas o publicando sus fotos, entre otras opciones) de un presunto delito o injusticia a los ojos de determinadas organizaciones sociales o activistas.

Referencias

Adams, Richard (2000) *Self-Targeted Subsidies: The distributional Impact of the Egyptian Food Subsidy System*. Washington, DC: World Bank Policy Research Working Paper 2322.

Agenor, Pierre-Richard y Asilis, Carlos (1997). "Price controls and electoral cycles". *European Journal of Political Economy*, vol. 13(1): 131-142.

Alderman, Harold (2002). *Subsidies as a social safety net: Effectiveness and challenges*. Washington, DC: World Bank.

Alonso, Guillermo (2000) *Política y Seguridad Social en la Argentina de los 90*. Buenos Aires: Miño y Dávila Editores.

Amengual, Matthew (2011). "Cambios en la capacidad del Estado para enfrentar las violaciones de las normas laborales. Los talleres de confección de prendas de vestir en Buenos Aires". *Desarrollo Económico* 51:202-203.

Amsden, Alice H. (1992). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. New York: Oxford University Press.

Andrenacci, Luciano (2015). "Una aproximación a la "mala gestión" en políticas públicas. Los déficits en la gestión de la información; el intuicionismo y la sobrepolitización en el Estado argentino". En *VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)*. Lima. Inédito.

Bertranou, Julián (2013). "Capacidad estatal. Aportes al debate conceptual". En *7º Congreso Argentino de Administración Pública*: Mendoza. Inédito.

Bienen, Henry. S. y Gersovitz, Mark (1986). "Consumer subsidy cuts, violence, and political stability". *Comparative Politics*, 19 (1), 25-44.

Birkland, Thomas A. (2005) *An Introduction to the Policy Process. Theories, concepts and models of public policy making*. Armonk: M.E. Sharpe.

Cheung, Steven (1974) "A Theory of Price Control", *Journal of Law and Economics*, Vol. 17 (1) 53-71.

Colander, David (1984). "Galbraith and the Theory of Price Control". *Journal of Post Keynesian Economics* vol. 7 (1) 30-42.

Cuyo Noticias (2014) "El gobierno de San Luis acordó una canasta escolar". Recuperado de <http://cuyonoticias.com/2014/21557>

Dewey, Matías (2012) "The making of Hybrid Stateness: sources of Police Performance in the Conurbano". *Revista de Ciencia Política*, 32 (3), 599-611, Santiago de Chile.

Diario Jornada (2014) "El sábado lanzan en Chubut la Canasta Navideña" (3 de diciembre). Recuperado de http://www.diariojornada.com.ar/113070/politica/El_6_lanzan_canasta_navidea_en_Chubut_con_20_productos

Diario UNO (2014) "Confirmaron multas a supermercados por violar los 'precios cuidados'" 9 de diciembre. Recuperado de <http://www.diariouno.com.ar/pais/confirmaron-multas-supermercados-violar-los-precios-cuidados-20141209-n154843.html>

Dunn, Stephen y Pressman, Steven (2005) "The Economic Contributions of John Kenneth Galbraith". *Review of Political Economy*, 17(2), 161-209.

Echebarria, Koldo y Cortazar, Juan Caros (2006). "Las reformas de la administración y el empleo público en América Latina". En *El estado de las reformas del Estado en América Latina*. Lora, Eduardo (ed). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo, pp. 139-173.

Echebarria, Koldo (2006). "Caracterización empírica de las burocracias latinoamericanas: configuraciones y roles en el proceso de elaboración de políticas públicas". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 34:1-11.

Evans, Peter (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Evans, Peter y Rueschemeyer, Dietrich (1985) "The State and Economic Transformation: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention". En Peter Evans, Dieter Rueschemeyer y Theda Skocpol (eds.), *Bringing the State Back In*. New York: Cambridge University Press, 3-43.

FIEL (1990) *Control de precios e inflación. La experiencia argentina reciente*. Buenos Aires: FIEL.

Franco, Liliana (2014) "Precios Cuidados: Kicillof anunció multas por \$ 31 millones a supermercados". *Ámbito Financiero*, 9 de mayo. Recuperado de <http://www.ambito.com/noticia.asp?id=740152>

Friedman, Milton (1977) "From Galbraith to Economic Freedom", *Occasional Paper* 49, London: Institute of Economic Affairs.

Friedman, Milton & Friedman, Rose. D. (1990) *Free to choose: a personal statement*. San Diego: Harcourt Brace Jovanovich.

Galbraith, John Kenneth (1941). "The Selection and Timing of Price Controls", *The Review of Economic Statistics*, 23(2), 82-85.

Galbraith, John Kenneth (1946) "Reflections on Price Control", *The Quarterly Journal of Economics* 60 (4) 475-489.

Galbraith, John Kenneth (1951) "The Strategy of Direct Control in Economic Mobilization", *The Review of Economics and Statistics*, 33(1), 12-17.

Galbraith, John Kenneth (2001) *The Essential Galbraith*. Boston : Houghton Mifflin.

Mascarenhas, Tomás Bril y Alison E. Post (2014), "Policy traps y subsidios al consumo. La política de tarifas de servicios públicos en Argentina, 2002-2014". *Desarrollo Económico* 54 (213) 171-202.

Mora y Araujo, Manuel (2011) *La Argentina bipolar. Las variantes de la opinión pública (1983 - 2011)*, Buenos Aires, Sudamericana.

North, Douglass (1990). *Institutions. Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo (1977) "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976". *Desarrollo Económico* 16 (64): 523-54.

Oszlak, Oscar (2006) "Burocracia estatal: política y políticas públicas". *Revista POST-Data*, N° 11, Abril 2006. www.oscaroszlak.org.ar.

Pierson, Paul (1993) "When Effects Become Cause: Policy Feedback and Political Change". *World Politics*, Vol 45 (4) 595-628.

Quiroga, Juan Pablo (2015) *Control(es) de Precio y capacidades estatales. Disciplinamiento, transferencia y redes informales de control, monitoreo y sanción. El caso de Precios Cuidados en Argentina y su aceptación por parte del empresariado del retail local*. (Tesis no publicada). Georgetown University, Washington D.C.

Richardson, Neal O. (2009) "Export-oriented populism: commodities and coalitions in Argentina". *Studies in International Comparative Development* 44 (3) 228-255.

Rockoff, Hugh (1984) *Drastic Measures: A History of Wage and Price Controls in the United States*. New York: Cambridge University Press.

Sainz, Alfredo (2015) "Precios cuidados: un éxito de marketing, un fracaso para frenar la inflación". *La Nación* (20 de mayo). Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1794252-un-exito-de-marketing-un-fracaso-para-frenar-la-inflacion>

Saylor, Ryan (2012) "Sources of State Capacity in Latin America: Commodity Booms and State Building Motives in Chile". *Theory and Society* 41(3) 301-324.

Schuettinger, Robert y Butler, Eamonn (1978) *Forty Centuries Of Wage And Price Controls: How Not to Fight Inflation*, Washington, D.C.: The Heritage Foundation.

Taussig, Frank (1919) "Price Fixing as seen by a Price-Fixer", *Quarterly Journal of Economics*, 33(2) 205-241.

Vogel, David (1987) "Political Science and the Study of Corporate Power: A Dissent from the New Conventional Wisdom". *British Journal of Political Science* 17 (4): 385-408.

Weber, Max (1947) *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zuñanic, Laura y Iacoviello, Mercedes (2005) "La burocracia en América Latina", *ICAP-Revista Centroamericana de Administración Pública*, No 58-59, págs. 9-41.

Cómo citar este artículo:

Quiroga, Juan Pablo (2017) "El síntoma de la estatalidad: controles de precios y las capacidades estatales. El caso de *Precios Cuidados* en Argentina". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N° 13:

Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)

Public employment policies in Buenos Aires Province

Magdalena Gil García
Instituto de Investigaciones en
Humanidades y Ciencias Sociales,
UNLP/CONICET
magdalenagilgarcia@yahoo.com.ar

Resumen

A partir de la década de los noventa, en el marco de los procesos de reforma estatal y de modernización estatal, se implementaron políticas de empleo público que mostraron dos tipos de orientaciones diferentes: medidas que tenían como objeto el achicamiento del gasto en personal y la flexibilización laboral, y las orientadas a promover la profesionalización de los agentes públicos. Si bien la bibliografía especializada coincide en señalar que resultaron predominantes las estrategias de reducción de plantas de personal y flexibilización, la mayoría de los estudios se centra en forma exclusiva en los cambios operados en el ámbito nacional, existiendo menos antecedentes acerca de las modificaciones sucedidas en los niveles subnacionales. De esta manera, el presente artículo realiza un recorrido por las principales transformaciones en el empleo público de la Provincia de Buenos Aires desde 1991 dando cuenta del repertorio de políticas puestas en práctica y sus resultados, e ilustrando las tendencias prevalecientes en la materia. Así, el artículo abarcará cinco administraciones políticas: 1) el gobierno de Eduardo Duhalde (1991-1999); 2) el de Carlos Ruckauf (1999-2001), 3) el de Felipe Solá (2002-2007); 4) el de Daniel Scioli (2007-2015); y 5) el actual, de María Eugenia Vidal (2015-actua-

Fecha de recepción:
31.7.17

Fecha de aceptación:
7.9.17

lidad). La hipótesis del trabajo es que el criterio “reduccionista” ha sido invariablemente utilizado durante todas las gestiones de gobierno, mientras que las iniciativas de profesionalización han tenido una escasa presencia en la agenda institucional y un carácter restringido, presentando resultados limitados.

Palabras clave: empleo público - provincia de Buenos Aires - reformas estatales - profesionalización - función pública

Abstract

From the nineties on, public employment policies were implemented as components of processes of state reform processes and modernization, aiming at both a reduction of budgets in labor employment together with labor flexibility and the promotion of professionalization of public servants. While specialized bibliography agrees in showing that downsizing and flexibility of employment conditions have been prevalent strategies, most of it focuses exclusively in changes conducted at the national level, with less attention addressed at transformations going on at sub-national levels. Thus, this article attempts to describe some of the principal transformations in public employment in Buenos Aires province since 1991, through an analysis of the different public employment policies implemented and their outcomes, in subsequent government administrations: 1) that of Eduardo Duhalde (1991-1999); 2) that of Carlos Ruckauf (1999-2001); 3) that of Felipe Solá (2002-2007); 4) those of Daniel Scioli (2007-11, 2011-2015); and current María Eugenia Vidal's (2015-present). Our hypothesis assesses that a “reductionist” approach has been invariably the leading one in all government administrations, whilst professionalization initiatives have had limited incidence in public agendas, thus howing limited results.

Key words: public employment - Buenos Aires province - state reforms - professionalization - public function

Introducción

Como señala Orlansky (2006), la reforma del Estado incluye la reforma de las burocracias gubernamentales, de modo que las dinámicas y condiciones de trabajo del empleo público suelen ser analizadas tomando como punto de inflexión los procesos reformistas que se llevaron a cabo en la década de los noventa. Así, a partir de los procesos de reforma y modernización estatal, se implementaron políticas de empleo público que mostraron dos tipos de orientaciones: medidas que tenían como objeto el achicamiento del gasto en personal y la flexibilización laboral, y las orientadas a promover la profesionalización de los agentes públicos. Tales políticas comprendían normas, procesos, prácticas y actividades mediante las cuales el Estado regula y administra a su personal. De este modo, las estrategias “reduccionistas” se implementaron a través de medidas como los retiros voluntarios, jubilaciones anticipadas, congelamientos de cargos vacantes, leyes que pusieron en situación de disponibilidad a los agentes públicos, difusión de mecanismos de contratación por tiempo determinado, etc. Si bien la profesionalización resulta un concepto difuso, se la suele definir recurriendo a la Carta Iberoamericana de la Función Pública que funciona como un marco común en la región (Longo, 2008), y que entiende por profesionalización a la “garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia” (CLAD-ONU, 2003: 3). La consolidación de un sistema de gestión del empleo público que promueva tales garantías puede realizarse a través de diferentes políticas: rediseño e implementación de los sistemas de carrera administrativa, introducción de mecanismos competitivos y transparentes de ascenso y promoción, profesionalización de sistemas de alta dirección pública, creación de cuerpos especiales basados en el mérito y la capacidad, planes de capacitación, gratificaciones al desempeño como parte de la política salarial, etc. La bibliografía coincide en señalar que las estrategias de reducción de las plantas de personal y de flexibilización laboral resultan predominantes, teniendo un fuerte impacto en el empleo público y dando como resultado que a menudo abandone el sector público el personal más capacitado (Oszlak, 2009). Sin embargo, la mayoría de los estudios se centran en forma exclusiva en los cambios operados en el ámbito nacional, existiendo menos antecedentes acerca de las transformaciones sucedidas en los niveles subnacionales.

El presente artículo realiza un recorrido por las principales transformaciones en el empleo público de la Provincia de Buenos Aires efectuadas desde 1991, dando cuenta del repertorio de políticas puestas en práctica y sus resultados. El trabajo se estructura de la siguiente manera: en la primera parte se presentará una caracterización del empleo público provincial, luego se analizarán las políticas implementadas en las cinco administraciones políticas que se desarrollaron entre 1991 y la actualidad, distinguiendo entre aquellas orientadas a la reducción del gasto en personal y la flexibilización laboral, y

aquellas tendientes a la profesionalización de los agentes públicos. Finalmente en las conclusiones, se exponen las tendencias prevaecientes en el empleo público provincial, y se plantearan algunas de las consecuencias de dicha situación.

El trabajo requirió el análisis de fuentes secundarias (estadísticas oficiales, documentos de los organismos estatales, análisis de la normativa,) y la realización de entrevistas al personal técnico-profesional de los organismos rectores en materia de personal de la provincia y a representantes de los sindicatos estatales. En este punto debe señalarse que la ausencia de un sistema de información centralizado de personal en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, impide la realización de un análisis exhaustivo y certero sobre la magnitud de los planteles del estado, sus características y distribución. No obstante, el presente trabajo toma los datos de diversas fuentes de organismos nacionales y provinciales para ilustrar algunas tendencias cuantitativas respecto de la planta ocupada.

1. El empleo público en la provincia de Buenos Aires

El empleo público provincial es un universo complejo y heterogéneo, puesto que abarca una amplia gama de actividades y estructuras. Al igual que en el resto de las provincias, el Poder Ejecutivo provincial es el que concentra la mayoría del empleo público; y en este la mayor cantidad de los cargos se encuentran comprendidos en cinco estatutos mayoritarios: el Estatuto Docente (55.3%), el régimen de carácter general Ley 10.430 (24.6%); la policía (11.7%), el personal la Carrera Profesional Hospitalaria (2,7%) y el Servicio Penitenciario (2.6%) (Subsecretaria de Gestión Pública, 2005). Mientras que el 3% restante abarca al personal de diferentes regímenes: personal de actividades artísticas, técnicas y complementarias, personal de la Dirección de Vialidad, personal de apoyo a la investigación, clero oficial, trabajadores de astilleros, personal de puertos, etc. Tal situación da lugar a una dispersión de las regulaciones laborales, de modo que el personal de la administración pública provincial está comprendido en el actual régimen básico de la Ley N° 10.430, que es el estatuto general de aplicación para la mayoría de los agentes dependientes del Poder Ejecutivo y en 18 regímenes especiales agrupados de acuerdo con la especificidad de sus tareas (véase *Tabla 1* en el Apéndice). La mayoría de estos regímenes tienen un carácter estatutario, lo que implica que resultan modificados por normas del Congreso o decretos el Poder Ejecutivo; mientras que sólo algunos sectores minoritarios cuentan con convenios colectivos de trabajo,¹ los cuales permiten establecer la base común de derechos laborales a partir de la negociación entre empleadores y representantes de los trabajadores.

De esta manera, se entiende por “estatuto” al conjunto de normas legales que regulan la relación entre la administración pública y sus empleados, estableciendo los derechos, deberes y prohibiciones de los trabajadores del Estado. Como se ha señalado, el Estatuto de carácter general es la Ley 10.430, que rige para la administración pública central y

para muchos órganos descentralizados, y fue sancionado en 1986 durante el gobierno de Alejandro Armendáriz (1983 - 1987), en reemplazo de la Ley 8721 sancionada por la dictadura militar, aunque con escasas modificaciones (Villarroel *et al*, 2012). Dicho marco legal se sustenta en ciertos principios: el ingreso en base a la idoneidad e igualdad de oportunidades, estabilidad basada en el buen comportamiento, derecho a la carrera a través de un sistema de calificaciones y concursos que ponderan el mérito y el desempeño satisfactorio. En este sentido, en relación a su diseño formal se trata de un modelo de carrera que tiende a organizar el empleo público a partir de un escalafón partiendo de la idea de que el funcionario se vincula de manera estable con la administración pública, ocupando distintas categorías y funciones, y por lo tanto desarrollando su carrera profesional en dicho ámbito. Sin embargo, aunque la administración pública provincial posea una estructura formal acorde a este modelo, persiste una amplia brecha entre las reglas aparentes y las prácticas realmente vigentes. De este modo, el sistema de administración de personal provincial se caracteriza por un incumplimiento básico de la Ley en las disposiciones relativas a la carrera administrativa, de manera que los procesos de selección de personal resultan prácticas marginales y existe una falta de transparencia en las reubicaciones concretadas. La brecha existente entre las normativas que regulan las carreras de los agentes públicos y las prácticas imperantes no es un problema exclusivo de la provincia de Buenos Aires, sino que recorre diversas áreas y niveles del Estado. Si bien tal situación ha sido explicada por la bibliografía especializada atendiendo a diferentes variables², la mayoría de los estudios coincide en señalar que los actores políticos carecen de incentivos para llevar a cabo iniciativas orientadas al establecimiento de sistemas de carrera basados en el mérito, ya que el incumplimiento de la normativa les permite preservar altos grados de libertad para manejar los ingresos, reubicaciones y promociones del personal. En este sentido, como señalan Dousset Farjat y Chudvnosvky (2016) las normas de promoción y ascenso en el empleo público constituyen “fachadas”, es decir reglas de papel rutinariamente ignoradas, que los detentadores del poder tienen interés en mantenerlas por la legitimidad que otorgan pero ningún interés en hacerlas cumplir.

2. El gobierno de Duhalde (1991-1995 / 1995-1999)

Las reformas efectuadas en la órbita nacional en la década de 1990 tuvieron vastas consecuencias en las provincias, fundamentalmente porque implicaron una profundización de las políticas de descentralización iniciadas de los años setenta.³ Así, se transfirieron a las provincias la administración de las escuelas nacionales secundarias y para adultos y la supervisión de las escuelas privadas (Ley 24.049) y algunos hospitales públicos (Ley 24.061).⁴ Como consecuencia de este proceso las provincias debieron absorber el personal docente, técnico, administrativo y profesional de los servicios de salud y educación transferidos.⁵ Ha sido señalado que el efecto de la descentralización no fue inmediato, puesto que la concentración de poder político del gobernador Duhalde le permitió contar con capacidad para demorar la transferencia efectiva. Asimismo, la aprobación

del Fondo de Reparación del Conurbano Bonaerense con una asignación anual del gobierno federal de 6000 millones de dólares, facilitó el financiamiento de los servicios descentralizados (Aggof *et al.*, 2013). No obstante, la política de descentralización implicó que la provincia tuviera que administrar un aparato institucional más extendido, que derivó en una heterogeneidad de regímenes estatutarios y laborales y en un aumento significativo de los gastos en materia de personal. Así también, en dicho período fueron transferidos al ámbito de la provincia de Buenos Aires trabajadores de puertos, ferroviarios, astilleros y de casinos como parte de la reforma del Estado nacional. Como consecuencia de dicho proceso descentralizador la relación entre empleo público nacional y provincial cambió drásticamente, declinando marcadamente la incidencia ocupacional del sector público nacional.

De igual manera, y en consonancia con las transformaciones en el ámbito estatal nacional, la provincia de Buenos Aires llevó a cabo una serie de reformas aunque con dimensiones más acotadas y con menor presencia en la agenda institucional (Randazzo, 2004). Tal proceso reformista se inició a partir de la sanción de la Ley de Reversión Administrativa (Ley 11.184) en 1991, que se orientaba a un reordenamiento de las estructuras burocráticas aplicando un criterio de racionalización tendiente a la disminución del gasto público (Erbeta, 2011). Dicha normativa autorizaba al Poder Ejecutivo a la intervención de diferentes entidades del sector público provincial a fin de racionalizar sus estructuras administrativas, optimizar recursos y servicios, y disponer la transferencia de las actividades pertinentes al sector privado. Con estos fines se creó el Consejo Asesor de Reforma del Estado y Procedimiento Administrativo, CAREPA (Decreto N°18/91) el cual tenía como objetivo atender todos los temas relacionados con la reforma del Estado, los procedimientos administrativos y los regímenes estatutarios que hacen a la administración de gobierno y a la racionalización administrativa.

En materia de empleo público la Ley de Reversión Administrativa puso en situación de disponibilidad a los trabajadores estatales de la administración central, descentralizada y de las empresas públicas y entidades financieras de la provincia. Esto significaba que el Poder Ejecutivo estaba autorizado a reubicar a los agentes públicos en cargos de igual o superior jerarquía, reasignarles destino o declararlos “prescindibles”. Dicha normativa tuvo una orientación reduccionista, ya que establecía mecanismos para disminuir la dotación de personal a través de jubilaciones anticipadas, retiros voluntarios y la prescindibilidad⁶ de los agentes públicos que no fuesen confirmados o reubicados al finalizar la disponibilidad. En este sentido, la prescindibilidad constituía una “norma excepcional de despido” (Orlansky, 2006), dado que si en el marco de la restructuración administrativa y/o cierre de organismos el empleado no conseguía la reubicación, quedaba sin empleo. Tal situación se complementó con el congelamiento de los cargos vacantes en planta permanente y en planta temporaria, exceptuando a los contratos (Decreto 1559/92). Así, si bien en el Estatuto - Ley se contemplaba la posibilidad de establecer

contrataciones de personal por tiempo determinado para la realización de tareas de carácter eventual o temporario, es en este contexto que dichas figuras contractuales se convierten en vías de ingreso privilegiadas a la administración pública encubriendo puestos de carácter permanente.

La estrategia provincial no era exclusivamente el reordenamiento administrativo de las estructuras burocráticas sino también configurar un nuevo rol del Estado, desplazando actividades hacia el ámbito privado. De este modo, durante la gestión Duhalde se llevaron a cabo las privatizaciones de la Empresa Social de Energía de Buenos Aires (ESEBA) en 1997 y de Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA) en 1999.

Dichas políticas “reduccionistas” se combinaron con un conjunto de iniciativas orientadas a la profesionalización de los agentes de la administración pública. En 1991 se creó el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP) (Decreto 2688/92) encargado de la capacitación en el ámbito provincial, en reemplazo de la Escuela Superior de Administración Pública -dando cuenta de una jerarquización institucional de la problemática-. Asimismo se sancionó la Ley de Evaluación de Desempeño (Decreto 4608/93). Dicha normativa tenía como finalidad motivar el rendimiento de los agentes públicos mediante procedimientos que determinaban la eficiencia individual de los agentes públicos, considerando la calidad del trabajo desempeñado, el conocimiento de la tarea, la cantidad de trabajo, la iniciativa, responsabilidad, receptividad, versatilidad, asistencia y puntualidad del agente, sus relaciones personales. A partir de las calificaciones obtenidas en dicha evaluación, se establecía un sistema anual de incentivos económicos consistentes en un número decreciente de sueldos básicos. La propuesta de introducir mecanismos de pago variable que premien el rendimiento individual en el puesto de trabajo derivaba en gran medida de las ideas del *New Public Management*⁷, cuerpo doctrinario imperante en las reformas administrativas de numerosos países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE)⁸ (Iacovello y Strazza, 2011). Sin embargo, desde su sanción normativa la evaluación del desempeño fue escasamente utilizada. En este sentido algunos autores concluyen que las reformas vinculadas a la evaluación del desempeño son un claro ejemplo de la distancia que media entre el discurso formal y su aplicación (Longo y Ramio, 2008). De acuerdo a Oszlak (2009), el uso de estos sistemas suele responder a un proceso de mimetismo institucional, pero su implementación encuentra numerosos obstáculos debido a las dificultades en su administración, los altos porcentajes de apelación que poseen sus resultados y los conflictos internos que generan entre el personal y los evaluadores.

Debe recordarse asimismo que la Ley de empleo público establecía procesos de calificación de personal que funcionaban como el fundamento de las decisiones de promoción. Sin embargo, durante todo el período persistió el problema de incumplimiento de la ley en las disposiciones relativas a carrera debido a la ausencia de calificación del personal,⁹

la cancelación de los concursos y las irregularidades en los mecanismos de promoción, agravadas en el marco de las reubicaciones indiscriminadas habilitadas por la Ley de Reconversión Administrativa. De esta manera, aunque la creación del IPAP puede haber significado un impulso a la capacitación, la participación en dichas instancias quedó librada al interés individual de los agentes públicos, dado que la cancelación de la carrera administrativa tiende a generar escasos incentivos a la formación del personal.

Aunque prevalece la falta de información sistematizada sobre la magnitud de los planes de los estados provinciales, es posible realizar algunas estimaciones respecto de la dinámica con base en los datos de la Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias (DNCFP). Así, en materia de transformaciones cuantitativas, hubo un crecimiento significativo de la planta ocupada durante las dos gestiones del gobernador Duhalde, produciéndose la mayor variación interanual en el año 1995 (11,5%), debido posiblemente a la dilación del proceso descentralizador. De igual manera, en contraste con la retórica de achicamiento del Estado característica de la época durante todo el período se observa un aumento de las dotaciones de personal, que registran un crecimiento del 43% en 1999 respecto al 1991 (*Tabla 2 y Gráficos 1 y 2 en el Apéndice*)).

3. Los gobiernos de Carlos Ruckauf (1999-2002) y Felipe Solá (2002-2007)

En julio 2001, el marco de la crisis social y económica, se dictó la emergencia administrativa, económica y financiera de la provincia mediante la Ley 12.727. Junto con normas complementarias (Decreto 2040/01), la ley autorizó al Poder Ejecutivo a disponer la rescisión de contratos de obra y de servicio suscriptos por la Administración Pública provincial y a renegociar sus condiciones. Con la intención de reducir el gasto público se sancionó el congelamiento de vacantes a partir de la suspensión de las designaciones de personal en planta permanente y temporaria de toda la Administración Pública (Decreto 2658/00). De esta manera el empleo público provincial en el año 2002 descendió un 5,25% respecto al año 2000, de acuerdo a datos de la DNCFP (*Tabla 2 y Gráfico 2 en el Apéndice*). Las iniciativas de ajuste se manifestaron además a través de una política salarial que implicó la reducción de retribuciones brutas totales, mensuales, habituales y regulares y permanentes, y el sueldo anual complementario del total del personal de los organismos provinciales y de los beneficiarios del sistema previsional¹⁰ (Art. 15 Ley 12.727). Al mismo tiempo, dicha Ley dispuso el pago parcial de haberes y retribuciones con letras de la tesorería para la cancelación de obligaciones (patacones) y con Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales emitidas por el gobierno nacional (LECOP) (Randazzo, 2004).

Cuando a comienzos de enero 2002 Eduardo Duhalde asumió la presidencia interina, el gobernador Carlos Ruckauf renunció a la gobernación para asumir el Ministerio de Relaciones Exteriores del nuevo gobierno. Fue sucedido por el vicegobernador Felipe

Solá, en un contexto de profunda crisis financiera. A esta situación se sumaba una gran conflictividad gremial dado que las medidas de emergencia produjeron múltiples cuestionamientos de los sindicatos estatales. Con el mismo espíritu reduccionista que su predecesor, Solá creó el sistema de Unidades Retributivas por Productividad y Eficiencia (URPE), que consistía en un estímulo económico destinado a premiar la productividad y la eficiencia en el desempeño de tareas especiales, y que se proponía reemplazar las prácticas informales de compensación salarial sobre la base de viáticos y horas extras. Dicha iniciativa se orientaba al ordenamiento de los sistemas salariales, disminuyendo la distribución arbitraria de tales asignaciones, pero en la práctica el uso de las URPEs se desvirtuó y terminó superponiéndose a los otros mecanismos de compensación.

Una vez que la provincia salió de la emergencia económica, se presentó un contexto más favorable para llevar a cabo reformas en materia de empleo público con otras orientaciones. Una de las transformaciones más importantes en materia de empleo público durante el gobierno de Solá fue la apertura de las negociaciones colectivas en 2004 y su reglamentación en 2006 (Ley 13.453).¹¹ De esta manera, si bien el derecho a la negociación colectiva de los trabajadores estatales había sido reconocido en la Constitución Provincial de 1994, pudo ser ejercido plenamente recién diez años después.¹² La institucionalización de las relaciones laborales fue un hecho significativo porque abrió la discusión paritaria para la recuperación salarial y permitió la construcción de un espacio de consenso entre el gobierno y los representantes gremiales, para el diseño de políticas de empleo público encaminadas a la reactivación de la carrera administrativa. De esta manera, en dicho ámbito se creó una comisión de Carrera Administrativa con la finalidad de avanzar en el rediseño del sistema de carrera. La comisión estaba integrada por funcionarios políticos y personal técnico-profesional del Ministerio de Trabajo y la Subsecretaría de Gestión Pública, y por los representantes gremiales de la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE) y la rama provincial de la Unión del Personal Civil de la Nación (UPCN). En ese marco se elaboró y discutió un proyecto que establecía un nuevo modelo de carrera profesional administrativa basado en la valoración de competencias como requisitos de ingreso, ascenso y promoción (Villarrol et al, 2012). El sistema de carrera propuesto tendía a poner de relieve la valoración de los “conocimientos en acción” tanto provinieran de la educación formal o de la experiencia adquirida en la administración pública y otros espacios laborales; y se basaba en la descripción de puestos y competencias. Así, se tomó a las competencias como el criterio fundamental para determinar las capacidades requeridas de los individuos en función del puesto de trabajo, definiéndolas como “conjunto de saberes que las personas expresan en situaciones laborales y sociales, lo que involucra valores, conocimientos y actitudes, y hacen a un correcto desempeño en un puesto de trabajo” (Quintans y García, 2013: 7). Asimismo, se distinguieron tres tipos de competencias para llevar cabo los procesos de descripción de los puestos: las ético-institucionales, referidas a los valores y concepciones de la persona respecto la sociedad y las instituciones; las técnico-profesionales, relativas a los conoci-

mientos específicos para el cumplimiento de las acciones correspondientes a un puesto de trabajo determinado; y las actitudinales, relacionadas a las actitudes y estrategias que las personas ponen en juego en la relación con el entorno laboral (Subsecretaría de Gestión Pública, 2006).

Como resultado de estas iniciativas se reactivaron progresivamente, a partir del año 2005, los procesos de selección para cargos jerárquicos interinos (subdirectores y jefes de departamento), con base en pautas establecidas en una guía orientadora elaborada por la Subsecretaría de Gestión Pública (Resolución N° 08/07) y consensuada con los representantes sindicales. El desplazamiento semántico hacia la noción de proceso de selección, se debió a la necesidad de diferenciar dicho mecanismo del procedimiento de los concursos sancionados en la Ley, que requerían la realización de los procesos de calificación del personal, los que siguieron suspendidos durante toda la etapa analizada.

Otra iniciativa orientada a la profesionalización fue la implementación del programa de Agentes de Modernización (Decreto 540/03) que tenía como objetivo la formación de un cuerpo profesional “altamente capacitado en el conocimiento de normas y sistemas que rigen el funcionamiento de los organismos provinciales y para la modernización de la administración pública provincial con nuevas técnicas de gestión” (Subsecretaría de Gestión Pública, 2005). El programa estaba dirigido a los empleados de planta permanente de la administración provincial que, luego de un proceso de selección de acuerdo a determinados requisitos,¹³ atravesaron un intenso proceso de formación y evaluación coordinado por el IPAP. Dicha experiencia apuntaba a la creación de una burocracia profesionalizada para la realización de tareas de asesoramiento técnico-profesional en diferentes organismos del Estado, inspirándose en la experiencia de los Administradores Gubernamentales de la administración pública nacional. Sin embargo, a diferencia de estos, el cuerpo de los Agentes de Modernización tenía una escala más reducida y carecía de un escalafón propio. Dicha experiencia tuvo dos ediciones: la primera en el año 2003 durante la gestión de Florencio Randazzo en la Secretaría para la Modernización del Estado; la segunda se realizó en 2005, impulsada desde la Subsecretaría de Gestión Pública por la Ingeniera Claudia Bernazza. Como resultado de ambas experiencias resultaron designados veintiún profesionales que pasaron a constituir el cuerpo de los Agentes de Modernización. Se ha señalado sin embargo que el programa no tuvo el éxito esperado debido a la falta de recursos y de apoyo puestos a su disposición, de modo que terminó siendo abandonado el año 2009 y reemplazado por otro de similares características (Piana, 2012).

Pese a los avances mencionados, las iniciativas de reactivación de la carrera administrativa dieron resultados limitados ya que no logró implementarse el nuevo sistema de carrera, y si bien se restablecieron algunos procesos de selección para el agrupamiento jerárquico su impacto fue acotado a ciertos organismos. De esta manera persistió el pro-

blema de incumplimiento básico de la ley en lo relativo a los ascensos y promociones para el resto de los cargos que componen el escalafón. Ante la imposibilidad de dar una respuesta global a la problemática de la carrera administrativa, y como compensación al estancamiento escalafonario de los agentes públicos, en 2007 se realizó una reubicación que tenía como criterio central la antigüedad (Decreto 3283/07). Asimismo, durante todo el gobierno de Solá permaneció la apelación a la lógica reduccionista a partir de la prórroga del congelamiento de vacantes mediante sucesivos decretos anuales. Ello no generó una disminución de las plantas de personal, las que, al contrario, mostraban a fines del 2007 un crecimiento de casi 28,5% respecto de 2002 (ver *Tabla 2 y Gráfico 1*). También tuvo como consecuencia el mayor crecimiento de modalidades de contratación que carecen de estabilidad, frente a las de carácter permanente.

4. El gobierno de Daniel Scioli (2007-2015)

En este doble periodo de gobierno nos encontramos con algunos esfuerzos fragmentarios en diferentes direcciones. En materia de profesionalización, en noviembre 2008 la Secretaría de Modernización del Estado avanzó en la elaboración de un Anteproyecto de Ley Marco de Empleo Público para reemplazar a la ley 10.430, que fue sometido a consideración de los representantes sindicales en el ámbito de la negociación colectiva. La Comisión de Carrera Administrativa pasó a denominarse “Comisión Redactora”, encargada de elaborar y discutir una nueva Ley Marco. En dicho ámbito se consensuaron 74 artículos de la nueva Ley de Empleo Público: una nueva carrera administrativa basada en el mérito y en la formación permanente; un nuevo escalafón eliminando las categorías más bajas; derechos y obligaciones de los empleados públicos (Villarroel *et al*, 2012). Con relación a la carrera administrativa, se seguía trabajando en un esquema similar al período anterior, que establecía un desarrollo horizontal y vertical basado en la valoración de competencias, la evaluación de desempeño y la realización de concursos (Mouriño, 2009). La Comisión Redactora dejó de funcionar a fines de 2009 debido al abandono por parte de las autoridades políticas provinciales, quedando pendiente la sanción de la Ley Marco y desapareciendo de la agenda de gobierno las iniciativas de recuperación de la carrera administrativa.

El programa de Expertos en Gestión Pública reemplazó al cuerpo de Agentes de Modernización. Igual que su predecesor estuvo dirigido a los profesionales de la planta permanente de la administración pública provincial, los cuales fueron preseleccionados sobre la base de ciertos requisitos, y atravesaron un ciclo de capacitación en el período 2010-2011. A diferencia de la experiencia anterior, el diseño y dictado del programa de especialización no estuvo a cargo del IPAP, sino de la Universidad Nacional Tres de Febrero, de modo que los agentes recibieron una formación de posgrado acreditada por dicha universidad¹⁴. Como resultado del proceso formativo fueron seleccionados veinticinco agentes sobre la base de un orden de mérito, otorgándoseles un cargo de

Expertos en Gestión Pública de la planta permanente sin estabilidad, con rango y remuneración equivalente al de Director, con una duración de cinco años. El programa tropezó con varios obstáculos debido a la alta rotación de las autoridades encargadas de dirigirlo, de modo que recién en el año 2013 se concretaron las designaciones de los profesionales que integran el cuerpo de expertos (Decreto 209/13). Dichos agentes tienen como función principal brindar apoyo técnico a diferentes organismos provinciales y municipales para la implementación de mejoras en la gestión. No obstante se trata de una escala reducida en relación a las dotaciones de la administración pública provincial, y el cuerpo de profesionales no cuenta con un escalafón específico, siendo designados para dichas funciones por un período determinado. Esto tiende a otorgar inestabilidad al programa y dificulta la consolidación de una burocracia profesionalizada con relativo aislamiento de las interferencias y fluctuaciones de la política.

Con la sanción del Decreto 3/12 se restablecieron mecanismos de reducción de los planteles de recursos humanos. Dicha norma estableció que los cargos vacantes serían absorbidos por el Ministerio de Economía y que toda nueva designación o recategorización requeriría la aprobación de dicha Jurisdicción, lo que generaba nuevos obstáculos para la concreción de tales movimientos. De este modo, con dicho decreto se pretendía preservar el equilibrio presupuestario, limitando tanto las incorporaciones de personal a la planta permanente y temporaria como los ascensos en la carrera administrativa. Así, si bien hubo durante los dos periodos de Scioli un crecimiento significativo del empleo público, en el año 2014 se observa una caída del 1,26% respecto del año 2012 (DNCFP) (*Tabla 2 y Gráfico 2*).

5. El gobierno de Vidal (2015-actualidad)

En el año 2015, frente al cambio de gobierno de distintos signo político-partidario en diferentes niveles del Estado (nación, provincia y municipios), la problemática de empleo público cobró relevancia en la agenda del estatal, generándose debates públicos respecto a su magnitud, politización y el incumplimiento por parte de los trabajadores de sus obligaciones laborales.

En el ámbito provincial, en el marco de la declaración de la Emergencia Administrativa y Tecnológica (Ley 14.815),¹⁵ el gobierno priorizó la implementación de medidas orientadas a la flexibilización y a la reducción de los planteles del Estado, al disponer el congelamiento de vacantes y suspender las designaciones en planta permanente y transitoria de todas las jurisdicciones de la administración pública con el objeto de “superar la insuficiencia de recursos económicos y financieros” (Ley 14.818). La ley creó un nuevo régimen de contratación de servicios, que establece que la relación entre el contratado y la administración no se regirá por la Ley de empleo público sino por las cláusulas del contrato, y que la celebración del mismo no generará una expectativa o derecho a

prórroga, ni creará una relación laboral de dependencia. Como hemos señalado, desde la década de los noventa constituye una práctica habitual en el ámbito provincial la incorporación de personal para la realización de tareas de carácter permanente a través de contratos de locación de servicios. Sin embargo esta nueva figura contractual creada en el marco de la emergencia, a diferencia de los contratos de servicios establecidos en el Estatuto General Ley 10.430, carece de aportes previsionales y coberturas médicas a cargo del empleador, así como de los derechos colectivos de representación y cobertura sindical. Así, se trata de un proceso donde se transfieren responsabilidades y riesgos desde el Estado empleador hacia el trabajador contratado bajo “la figura de autónomo” en el marco de un proceso de individuación de las condiciones de trabajo y relaciones laborales (Poblete, 2013). Según entrevistas realizadas en el año 2017 a representantes gremiales y a personal técnico-profesional de las áreas de recursos humanos, la utilización de la normativa ha permitido que se constituyan dos estratos diferenciados de trabajadores contratados: una cúpula flexibilizada con altas remuneraciones y permeable a los requerimientos del personal político, que tiende a conformar una burocracia paralela, y un sector de trabajadores con funciones y salarios similares al personal de planta permanente y con formas de contratación altamente precarizadas.

Asimismo entre las medidas orientadas al recorte de los gastos en materia de personal se sancionó el Decreto 272/17 de similares características al Decreto 3/12 de la gestión Scioli. El nuevo instrumento establece que los cargos vacantes serán absorbidos por el Ministerio de Economía y puestos a disposición del Poder Ejecutivo, obstaculizando su utilización por parte de las diferentes jurisdicciones para concretar incorporaciones de personal y recategorizaciones.

6. Conclusiones

En las páginas precedentes, hemos realizado un recorrido por las principales transformaciones en el empleo público provincial desde 1991 hasta la actualidad, dando cuenta del repertorio de acciones y programas puestas en práctica por las sucesivas administraciones de la provincia de Buenos Aires. Desde la década de los noventa las políticas implementadas en materia de empleo público han mostrado dos orientaciones diferentes: políticas orientadas al achicamiento del gasto y la flexibilización laboral; y medidas orientadas a promover la profesionalización de los agentes públicos. La provincia muestra una exigua innovación en la Ley de empleo público y en las normativas que regulan la carrera administrativa, en contraste con el ámbito de la administración pública nacional, donde los “shocks de reforma” se expresaron en diversas actualizaciones del sistema de carrera para el personal de la administración central¹⁶. Asimismo, en el ámbito provincial las estrategias reduccionistas fueron invariablemente utilizadas durante todo el período analizado a través de diversos mecanismos: la situación de disponibilidad de los agentes públicos, los sucesivos congelamientos de vacantes, las restricciones en

materia de recursos humanos, y la creación de nuevas figuras contractuales por tiempo determinado. Mientras que las iniciativas de profesionalización han tenido en la agenda institucional una presencia limitada a ciertos períodos de gobierno, un carácter restringido y con escasos resultados.

Fue en el gobierno de Solá (2002-2007), cuando se implementaron de modo sistemático varias iniciativas orientadas a promover la profesionalización de los agentes públicos: rediseño del sistema de carrera administrativa, realización de procesos de selección para cargos jerárquicos interinos, creación de un cuerpo profesionalizado para la realización de tareas de asesoramiento técnico-profesional en el marco de la modernización estatal. No obstante tuvieron alcance limitado, ya que el nuevo sistema de carrera nunca logró aprobarse formalmente y con el cambio de gestión gubernamental los procesos de selección fueron perdiendo el impulso inicial y se constituyeron en prácticas marginales de algunos organismos. Frente a tal situación, la experiencia orientada a la profesionalización del personal que logró implementarse, y aún continúa vigente, es el programa de Expertos en Gestión Pública durante el gobierno de Daniel Scioli. Se trata de programa de formación y jerarquización de la planta permanente del Estado, en oposición a la tendencia a contratar personal externo especializado, pero tiene una escala reducida con relación a los planteles estatales y no logra dar una solución general a la problemática de la cancelación de la carrera administrativa.

Frente a la escasa presencia en la agenda de iniciativas orientadas a la profesionalización de los agentes públicos, se observa durante el período analizado la preservación de un statu quo en las políticas de empleo público caracterizado por el incumplimiento de las normativas que regulan la carrera administrativa y la apelación a las estrategias “reduccionistas”.

Así, al igual que en otros ámbitos en la provincia de Buenos Aires “la reducción de costos pasa a ser el criterio ‘estratégico’ por excelencia” (Iacovello *et al*, 2003), constituyéndose en la línea de acción invariablemente implementada en materia de gestión de personal, lo cual tiene una serie de efectos en la evolución de las dotaciones de personal, las formas contractuales imperantes, la carrera de los empleados públicos y sus salarios. Para comprender la apelación frecuente a este criterio, es necesario recordar la estrecha relación que existe en el sector público entre condiciones de trabajo y las cuentas públicas, puesta de relieve por la bibliografía especializada (Diana Menéndez, 2009; Barzolla *et al*, 2012). Así, la provincia de Buenos Aires se encuentra tendencialmente afectada por “la naturaleza rígida de los gastos públicos provinciales (servicios públicos personales) y la vulnerabilidad de los ingresos de la provincia, una de cuyas fuentes es la magra recepción relativa de recursos coparticipables, y otra, la caída relativa de algunos tributos provinciales” (Aggof *et al*, 2013: 30). De esta manera, en épocas recesivas el presupuesto puede funcionar como un juego de suma cero, lo que es utilizado como un argumento desde el gobierno para llevar a cabo estrategias orientadas a la austeridad del gasto y a la flexibilización laboral.

Pese a la implementación de diferentes medidas orientadas a acotar el gasto y preservar el equilibrio presupuestario, no se logró la disminución de las plantas de personal debido a que la retracción se observa sólo en los períodos más agudos de las crisis, pero superados éstos se compensa con un nuevo crecimiento de las dotaciones (*Gráficos 1 y 2*). Así, entre 1991 y 2015 las plantas de personal aumentaron 139%. (DNCFP). No obstante, como resultado de los sucesivos congelamientos de vacantes en planta permanente, mientras en el año 1991 sólo 12% de los cargos presupuestados era de carácter temporario, en la actualidad representan 21%.¹⁷ Aunque no contamos con datos precisos, esa cifra aumenta si incluimos a los trabajadores contratados bajo diferentes modalidades tales como el régimen del monotributo, contratos de sala y escenario del Instituto Cultural, y becas del Ministerio de Salud.¹⁸ Algunas de estas modalidades de contratación por tiempo determinado implican un proceso de precariedad laboral, puesto que carecen de múltiples derechos laborales tales como: régimen de licencias, aportes previsionales y coberturas médicas a cargo del empleador, representación y cobertura sindical.

Asimismo, en tanto realizar una carrera administrativa implica haber logrado reconocimientos morales y materiales fundados en el mérito y la equidad, el mantenimiento de dicho statu quo tiende a obstaculizar que la administración pública provincial constituya un ámbito de trabajo que permita realizar trayectorias de crecimiento profesional y laboral.

¹ Personal Transferido de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado a la Dirección Provincial de Actividades portuarias; Personal Ferroviario Transferido; Personal de Astilleros Río Santiago; Personal de Organismo de Control de la Energía Eléctrica de la Provincia de Buenos Aires.

² Algunos estudios han puesto de relieve que diferentes factores, con distinto peso según el ámbito y el caso, funcionarían como obstaculizadores de la implementación efectiva de los sistemas de carrera basados en el mérito entre los que se destacan: el diseño institucional del sistema político, las características de la cultura organizacional, la ausencia de coaliciones promotoras, los intereses opuestos, la falta de voluntad política, los factores técnicos, etc. (Llano Carbonel, 2016; Longo y Ramio, 2009; Geddes; 1996; Oszlak, 2009).

³ Según Orlansky (2006) “entre 1976 y 1979, las administraciones provinciales fueron destinatarias de la transferencia de sus respectivos establecimientos hospitalarios, de la enseñanza primaria, de los servicios de agua potable, de electricidad, etc., anteriormente administrados por el gobierno nacional” (2006: 52).

⁴ La transferencia de los hospitales públicos a las provincias se había iniciado en 1978 con la sanción de la Ley 21.883.

⁵ Orlansky (2006) señala que la descentralización de los servicios de educación implicó la transferencia de 26.117 cargos docentes y no docentes a la provincia de Buenos Aires.

⁶ En julio de 1993 se deja sin efecto la prescindibilidad de los agentes públicos (Decreto 2489/93), pero se mantiene la aplicabilidad de las reasignaciones de destino, rotaciones y/o reubicaciones del personal, régimen jubilatorio de excepción, pasividad anticipada y retiros voluntarios (Decreto 952/94), que se extendió durante el período de Reconversión Administrativa (Ley 11.489) hasta finales de 1994.

⁷ El ideario del New Public Management – que está lejos de ser un modelo coherente– inspiró a partir de la década de los ochenta diferentes programas de modernización y reforma de las administraciones públicas. De este modo, diversos trabajos nacionales, regionales e internacionales analizaron los fundamentos teóricos, propuestas, técnicas y metodologías que se agrupan bajo dicho cuerpo doctrinario (Hood, 1991; Barzelay, 2001; Pollit y Bouckaert, 2000; Guerrero, 2003; López, 2005).

⁸ Longo (2004) señala que el establecimiento de mecanismos de pago en base al desempeño individual (flexibilidad salarial) se encuentra incluido dentro de las líneas de acción orientadas a la “flexibilización”. Según dicho autor la noción de flexibilización ha sido el lema acuñado por la OCDE para sintetizar las orientaciones innovadoras en la gestión de recursos humanos en el ámbito público.

⁹ El abandono de los mecanismos de calificación de personal no parece responder a un hito normativo o institucional preciso. En las entrevistas realizadas algunos funcionarios señalaron que desde la vuelta a la democracia estas prácticas no se realizaron, mientras que otros sostuvieron que hubo algunas calificaciones a fines de la década de los ochenta.

¹⁰ Esta política tuvo su correlato en el ámbito nacional puesto que, en el marco de la recesión económica de los años 2000 y 2001, se establecieron recortes de los salarios públicos nominales entre el 12% y el 15% durante la gestión de Machinea, y del 13%, durante la gestión Cavallo (CENDA, 2007 citado en Diana Menéndez, 2009).

¹¹ Bruno (2008) y Villarroel *et al* (2012) han analizado las características que asume el sistema de negociación colectiva provincial, dando cuenta de los contenidos sometidos a la agenda, los ámbitos, actores, dinámicas y principales resultados.

¹² Sin embargo, previamente habían existido iniciativas tendientes a la regulación e institucionalización de las negociaciones colectivas en el ámbito provincial. En el año 1991 el gobernador Antonio Cafiero emitió el Decreto N° 1198 que reconocía al Poder Ejecutivo la potestad de recurrir a la negociación colectiva en numerosas materias, pero que nunca logró aplicarse. Así también, en el año 2000 la Legislatura Provincial sancionó una ley sobre negociación colectiva que finalmente resultó vetada por el gobernador Carlos Ruckauf (Bruno, 2008).

¹³ Para postularse se les exigía: tener más de treinta años de edad, cinco de antigüedad en la administración pública, título universitario o de estudios superiores no inferiores a cuatro años, preferentemente con formación de postgrado y especialización en áreas afines con la gestión pública; y experiencia laboral en conducción de personal y equipos de trabajo, así como en conocimientos básicos de la normativa y procedimientos vigentes en la Provincia. (Decreto 540/03).

¹⁴ Carrera de Especialización en Gestión Pública de la Universidad Nacional de Tres de Febrero.

¹⁵ A su vencimiento dicha Ley fue prorrogada mediante el Decreto 53/17.

¹⁶ La primera modificación del sistema de carrera en el ámbito de la administración pública nacional fue en 1991 a través de la implementación de un nuevo escalafón denominado Sistema Nacional de Profesión Administrativa (SINAPA), modificado por el Sistema Nacional de Empleo Público (SINEP) en 2008. La bibliografía señala que aunque muestran debilidades en su implementación, generaron avances en el establecimiento de mecanismos de evaluación de desempeño e incentivos a la profesionalización y capacitación (Iacovello, *et al*, 2009; Chudvnosky y Dousset Farjat 2016).

¹⁷ Dirección Provincial de Presupuesto (<http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/>)

¹⁸ No existen registros estadísticos sobre dichas modalidades de contratación, que resultan difícilmente identificables en las partidas presupuestarias.

Referencias

Aggof, Sergio; Bretanau, Julián; Foglia, Carolina (2013) *El gobierno de la educación pública bonaerense entre 1983 y 2010: momentos, actores y tensiones*. Ponencia presentada en el XI Congreso Nacional de Ciencia Política, Universidad Nacional de Entre Ríos. Inédita.

Barzelay, Michael (2001) *The new public management: Improving Research and Policy Dialogue*. Estados Unidos: University of California Press.

Bruno, Mirta (2008) *Negociación colectiva en el sector público. Documento de la Subsecretaría de Modernización del Estado Provincia de Buenos Aires (en línea)*. Disponible en www.clau-diabernazza.com.ar/ssgp/html/biblioteca/negociacion_colectiva.doc

Chudnovsky, Mariana y Doussett Farjat, Micaela (2016) “Cuando la falla en la implementación de las reglas se busca modificar con más reglas. La historia de las reformas del empleo público en Argentina”. *Desarrollo Económico* 55 (217): 315-341.

CLAD-ONU (2003) “Carta Iberoamericana de la Función Pública”. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Documento disponible en www.clad.org.ve

Diana Menéndez, Nicolás (2009). *Condiciones de trabajo y precarización laboral en el Estado. El caso de los trabajadores del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación* (tesis de Doctorado). Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Erbetta, María Cecilia (2011) “La reconversión del estado durante la primera gobernación de Duhalde en la Provincia de Buenos Aires”. *Revista trabajo y sociedad* 15 (16): 287-298.

Geddes, Barbara (1996) *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.

Guerrero, Omar (2003) “Nueva Gerencia Pública. ¿Gobierno sin Política?”. *Revista Venezolana de Gerencia* 8 (23): 379-395.

Hood, Christopher (1991) “A public management for all seasons?”. *Public Administration*, Vol. 69: 3-19.

Iacovello, Mercedes; Zuvanic, Laura y Tomassi, Mariano (2009) “El servicio civil en la Argentina: disfuncionalidades y núcleos centrales de su abordaje”. En Guillermo Schweinhem, ed., *Estado y administración pública: críticas, enfoques y prácticas en la Argentina actual*. Buenos Aires. Asociación Argentina de Estudios en Administración Pública, págs. 175-200.

Iacoviello, Mercedes y Strazza, Luciano (2011) “De partidocracias rígidas a meritocracias flexibles en América Latina”. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal (DAAPGE)*, año 11 (16): 51–95.

Llano Carbonel, María Mercedes (2016). *Burocracia pública y sistema político en América Latina: factores asociados a la politización de los sistemas de gestión de empleo público en la región* (tesis de doctorado). Universidad Complutense de Madrid.

Longo, Francisco (2004) *Mérito y Flexibilidad. La gestión de las personas en las organizaciones del sector público*. España: Paidós.

Longo, Francisco (2008) “La profesionalización del empleo público en América Latina. Estado de la cuestión”. En F. Longo y C. Ramio, *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB, págs. 45-78.

Longo, Francisco y Ramio, Carles (2008) *La profesionalización del empleo público en América Latina*. Barcelona: Fundación CIDOB.

Lopez, Andrea (2005) “Los fundamentos de la Nueva Gestión Pública: lógica privada y poder tecnocrático en el Estado mínimo”. En: Thwaites Rey, M. y López, A. (ed.) *Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas: derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino*. Buenos Aires: Prometeo Libros, págs. 71-90.

Mouriño, Miguel (2009) “Modernización y empleo público en la provincia de Buenos Aires”. En *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 26: 77-90.

Oszlak, Oscar (2009) “La profesionalización del servicio civil en América Latina: impactos sobre el proceso de democratización” Proyecto OEA-PNUD, *La Democracia de ciudadanía: una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*. Descargado de unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UB-DPADMUNPAN040085.pdf

Oszlak, Oscar (1999) “Quemar las naves: (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)”. *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental* 14.

Orlansky, Dora (2006) *Política y burocracia: La reforma del Estado en la Argentina* (Tesis Doctoral). Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Buenos Aires.

Pagani, María Laura; Payo, Mariel y Galinelli, Bernardo (2015) *Estudios sobre Gestión Pública: aportes para la mejora de las organizaciones estatales en el ámbito provincial* (en línea). Disponible en <http://www.modernizacion.gba.gov.ar/expertos/sites/default/files/Libro%20Estudios%20sobre%20Gesti%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20-%20ISBN%20online.pdf>

Piana, Ricardo Sebastián (2012). *La reforma en la Administración Pública en la Provincia de Buenos Aires. Su estudio en los años de gestión 2002-2007 (tesis doctorado)*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, UNLP.

Poblete, Lorena (2013) “Subcontratados por el Estado. Trabajadores autónomos de la administración pública argentina (2002-2007)”. *Revista Trabajo y sociedad* (21): 459-474.

Pollitt, Cristopher y Bouckaert, Geert (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Gran Bretaña: Oxford University Press.

Quintans, Noelia y García, María Elina (septiembre, 2013) “Procesos de selección de personal como política de empleo público: la experiencia de la provincia de Buenos Aires”. *II Jornadas de RRHH en Instituciones Públicas*, Municipalidad de Río Cuarto, Provincia de Córdoba, Argentina.

Randazzo, Florencio (2004) *Modernizar el Estado para fortalecer la democracia*. Buenos Aires: Editorial Prometeo.

Subsecretaría de Gestión Pública Provincia de Buenos Aires (2005) *Plan Trienal de Gestión Pública (2004-2007). Eje 2 Modernización e innovaciones en el ámbito público. Documento n° 2* (en línea). Disponible en: www.claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/.../plan_triennial/plan_documentos.html

Subsecretaría de Gestión Pública Provincia de Buenos Aires (2006) *Una Carrera para mejorar el Empleo Público: Documento n°6.3* (en línea). Disponible en: www.claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/Contenido/.../documento6_3.doc

Subsecretaría de Gestión Pública Provincia de Buenos Aires (2005) *Diagnóstico sobre la relación de empleo público en la Provincia de Buenos Aires. Documento n°6.1* (en línea). Disponible en: http://www.claudiabernazza.com.ar/htm/memoria_ssgp/Contenido/Documentos/acciones1_empleo.html

Villarroel, Amalia Echagüe, Oscar; Volonté, Juan Pablo (Noviembre, 2012) “Las relaciones laborales en el sector público de la Provincia de Buenos Aires”. *II Congreso Nacional de Relaciones Laborales ACILTRHA / I Congreso Internacional de Integración Laboral Regional de América Latina UITEC*. Buenos Aires: ACILTRHA.

Fuentes consultadas

Dirección Provincial de Presupuesto, Provincia de Buenos Aires. <http://www.ec.gba.gov.ar/areas/hacienda/Presupuesto/>

Dirección Nacional de Coordinación Fiscal con las Provincias, Ministerio de Hacienda y Finanzas Públicas de la nación. <http://www2.mecon.gov.ar/hacienda/dncfp/provincial.html>

INDEC Encuesta Permanente de Hogares. <http://www.indec.gov.ar>

Apéndice

Tabla 1. Regímenes laborales de la Administración Pública de la Provincia de Buenos Aires

Regímenes laborales (*)	Normativa	Porcentaje sobre la dotación total
1) Estatuto del Docente	Ley 10.579	55,3 %
2) Estatuto General para los agentes públicos de la Administración Pública de la Pcia. De Buenos Aires	Ley 10.430 y sus Decretos reglamentarios	24,6%
3) Personal de la Policía de Buenos Aires.	Ley 13.201 y Decreto 1766/05	11,8%
4) Carrera Profesional Hospitalaria	Ley 10.471	2,7%
5) Personal del Servicio Penitenciario	Decreto-Ley 9578/1980	2,6%
6) Personal técnico- gráfico	Ley 10.449	3%
7) Investigador científico-tecnológico	Decreto- Ley 9688/1981.	
8) Personal de Investigación y Desarrollo	Ley 13.487	
9) Personal del OCABA, Autoridad del Agua y SPAR	Ley 10.384	
10) Actividades artísticas, técnicas y complementarias	Ley 12.268.	
11) Personal de la Dirección de Vialidad	Ley 10.328	
12) Clero Oficial	Decreto Ley 8815/1977	
13) Personal Docente de Minoridad	Ley 10.648	
14) Personal Transferido de la Administración General de Puertos Sociedad del Estado a la Dirección Provincial de Actividades portuarias	CCT 164/1975, 17/1975, 24/1975.	
15) Personal Ferroviario Transferido	CCT 21/1975, 26/1975 Y 27/1975.	
16) Personal Transferido de AFNE SA por Astilleros Río Santiago a la Provincia de Buenos Aires	CCT 91/75	
17) Personal transferido de Casinos	Ley 22.140 (Estatuto del Empleado Público nacional, derogado en dicho ámbito).	
18) Personal de OCEBA	CCT 36/1975	
19) Personal EX EPRE (actual Dirección de Energía)	CCT N° 36/75	

Fuente: elaboración propia sobre datos de la Subsecretaría de Gestión Pública (2005).

(*) Los datos son relativos a los empleados del poder ejecutivo, de modo que resultan excluidos el personal del poder legislativo, judicial y bancos.

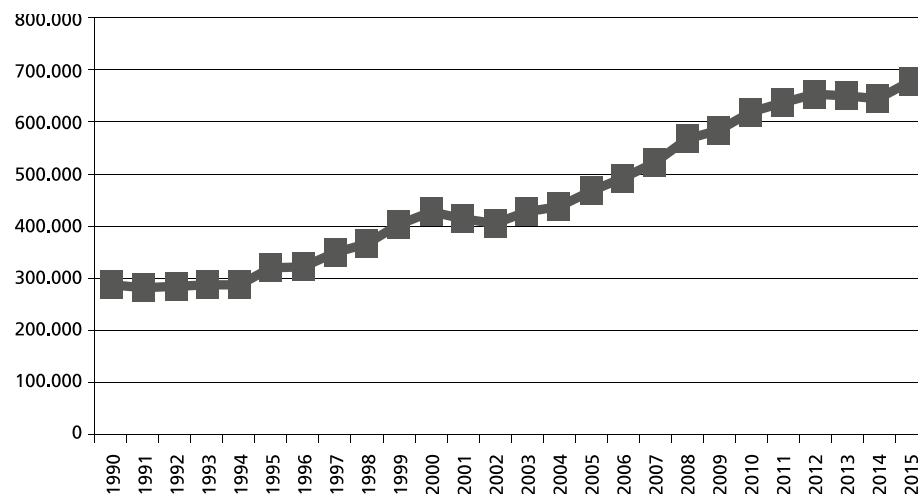
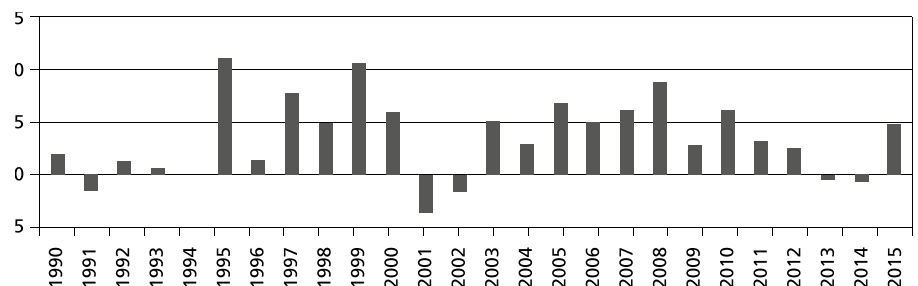
Tabla 2. Evolución del empleo público de la provincia de Buenos Aires y relación con la población total y la Población Económicamente Activa (PEA) (1990-2015).

Año	Dotación empleo público provincial	Variación porcentual interanual del empleo público provincial	Población total PBA (*)	Porcentaje Empleados públicos sobre la población total PBA	Empleo público/PEA (**)
1990	287.468	1,77	12.571.714	2,29	6,00
1991	282.680	-1,67	12.736.080	2,22	5,73
1992	286.255	1,26	12.897.142	2,22	5,61
1993	287.855	0,56	13.056.791	2,20	5,42
1994	287.855	0	13.216.914	2,18	5,33
1995	319.667	11,05	13.379.401	2,39	5,62
1996	323.936	1,34	13.544.764	2,39	5,67
1997	348.788	7,67	13.634.681	2,56	5,87
1998	365.939	4,92	13.879.577	2,64	6,07
1999	404.655	10,58	14.047.486	2,88	6,82
2000	428.408	5,87	14.047.486	3,05	7,06
2001	412.984	-3,6	13.755.993	3,00	6,91
2002	406.182	-1,65	14.290.241	2,84	6,71
2003	426.880	5,1	14.410.581	2,96	6,27
2004	438.649	2,76	14.530.996	3,02	6,28
2005	468.474	6,8	14.654.379	3,20	6,69
2006	492.000	5,02	14.784.007	3,33	7,11
2007	521.807	6,06	14.917.940	3,50	7,67
2008	567.405	8,74	15.052.177,00	3,77	8,24
2009	583.073	2,76	15.414.295,90	3,78	8,31
2010	618.815	6,13	15.625.084	3,96	8,71
2011	638.440	3,17	15.838.755	4,03	8,96
2012	654.435	2,51	16.100.618	4,06	9,04
2013	651.272	-0,48	16.289.599	4,00	8,89
2014	646.214	-0,78	16.476.149	3,92	8,92
2015	677.362	4,82	16.659.931	4,07	9,24

Fuente: Elaboración propia en base a los datos de la DNCFP y la EPH.

(*) Datos proporcionados por la DNCFP con base en proyecciones del INDEC.

(**) La información relativa a la PEA fue elaborada a partir de la EPH, tomando los datos de seis aglomerados urbanos pertenecientes a la provincia de Buenos Aires durante los diversos trimestres (Partidos del Gran Buenos Aires, Gran La Plata, Mar del Plata-Batán, Bahía Blanca-Cerri, San Nicolás-Villa Constitución, Viedma-Carmen de Patagones).

Gráfico 1. Evolución del empleo público provincial (1990-2015)**Gráfico 2. Variación porcentual interanual del empleo público provincial (1990-2015)****Cómo citar este artículo**

Gil García, Magdalena (2017) "Políticas de empleo público en la provincia de Buenos Aires (1991-2016)". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol 7 N° 13:

El Instrumento Militar Argentino: reflexiones en torno a su despliegue

Argentina's Military Instrument: Reflections on its deployment

Sol Gastaldi

UBA/universidad Nacional de la Defensa (UNDEF)
sol_gastaldi@yahoo.com.ar

Sergio G. Eissa

UBA/Universidad Nacional de la Defensa (UNDEF)
seissa@yahoo.com

Resumen

El despliegue del instrumento militar argentino presenta rasgos que no se conciben con la actitud estratégica adoptada con la sanción de la Ley de Defensa Nacional. Si bien en el año 2005 el gobierno adoptó medidas que dieron inicio a un ciclo de planeamiento estratégico destinado a modernizar el instrumento militar en función de la realidad nacional, regional e internacional, el despliegue permanece como un asunto pendiente que exige su revisión, a fin de conciliar fuerzas armadas capaces de cumplir con éxito su misión principal.

Palabras clave: defensa nacional - instrumento militar argentino - despliegue militar - planeamiento estratégico - defensa no provocativa

Abstract

The deployment of Argentina's military instrument displays a certain disjunction with regard to the strategic stance adopted in the National Defense Act. Notwithstanding the actions enacted in 2005 by the National Government, which initiated a cycle of strategic planning addressed at modernizing the military instrument in order to keep it apace with both national, regional and international realities, its territorial deployment is a pending issue awaiting for revision in order to further the Armed Forces capabilities to successfully accomplish with their main mission.

Fecha de recepción:

15.6.17

Fecha de aceptación:

10.8.17

Key-words: *national defense - Argentina's Military Instrument - military deployment -strategic planning - non offensive defence*

Introducción¹

Desde el retorno de la democracia en el año 1983, la política de defensa argentina ha estado atravesada por dos exigencias centrales. Por un lado, la tarea de subordinar a las Fuerzas Armadas al poder político, es decir, de restaurar el control civil sobre las instituciones castrenses; por otro, la necesidad de realizar una transformación en la organización del instrumento militar, en vistas de adecuar el diseño de las fuerzas a las necesidades de la agenda democrática y a las transformaciones estratégicas del escenario regional e internacional acontecidas desde mediados de la década de 1980.

Si bien ambas problemáticas se encuentran íntimamente entrelazadas, su atención por parte de las sucesivas gestiones democráticas ha sido fluctuante y desapareja. Dicha variación ha tenido que ver, fundamentalmente, con los factores domésticos que han moldeado el proceso de toma de decisión en la política de defensa, es decir, la política exterior, aspectos institucionales, políticas económicas y el lugar de la política de defensa en la agenda gubernamental y pública durante todos estos años, entre otros. No obstante, con avances y retrocesos, las vísperas del siglo XXI encontraron a nuestro país con un sistema normativo y jurídico de la Defensa respetuoso de la institucionalidad democrática, y con Fuerzas Armadas subordinadas objetivamente a los poderes constitucionales.

Pese a lo expuesto, la dimensión estratégica de la defensa² fue prácticamente relegada³ en las decisiones adoptadas en la agenda gubernamental respecto al Sistema de Defensa Nacional. Hasta el año 2005 las transformaciones vinculadas a la organización, despliegue y estructura de las Fuerzas Armadas fueron escasas, y el sistema de defensa argentino no había contado con directivas o apreciaciones estratégicas precisas para la organización del instrumento militar. Por lo tanto, aun cuando la subordinación de las instituciones castrenses había sido consolidada, las gestiones democráticas mantuvieron un marcado desinterés por conducir y organizar estratégicamente a las Fuerzas Armadas, delegando en ellas tales cuestiones. En términos analíticos, predominaron las Reformas de Primera y Segunda Generación, mientras que las Reformas de Tercera Generación empezaron recién a esbozarse, en algunos tópicos, entre 2005 y 2015 (Eissa 2015).

Partiendo de estas apreciaciones generales, el presente trabajo pretende contribuir desde la dimensión estratégica de la defensa y con carácter de análisis preliminar, al estudio

de los rasgos centrales del actual despliegue del instrumento militar argentino (IMA). Tomando en consideración el marco normativo, jurídico y doctrinario del Sistema de Defensa Nacional y algunas reflexiones teóricas sobre esta temática, sugeriremos algunos lineamientos que contribuirán a la adecuación del despliegue militar argentino a la actitud estratégica defensiva adoptada en 1988 con la sanción de la Ley de Defensa Nacional.

El artículo está estructurado en dos partes. En la primera, caracterizaremos sintéticamente la orientación de la política de defensa argentina en el período 1983-2005, analizando específicamente los aspectos normativos vinculados al despliegue del instrumento militar argentino y a la organización y diseño de las Fuerzas Armadas. Luego, indagaremos en la implementación, a partir del año 2005, de diferentes iniciativas y herramientas normativas que comenzaron a direccionar, de forma pausada pero continua, la transformación estratégica del Sistema de Defensa Nacional. En la segunda parte nos adentraremos en el análisis de la actitud estratégica defensiva adoptada por nuestro país, centrando la mirada en los lineamientos conceptuales de la Defensa No Ofensiva, o Defensa No Provocativa,⁴ atendiendo a su utilidad para la organización de las fuerzas armadas en regiones caracterizadas como “Zona de Paz”. Esta conceptualización nos permitirá identificar las principales discordancias que presenta el actual despliegue del instrumento militar argentino con la adopción de una actitud estratégica de carácter defensivo. Para finalizar, esbozaremos algunas propuestas para la adecuación del despliegue del Instrumento Militar.

Primera Parte: El diseño del Instrumento Militar Argentino: aspectos normativos y doctrinarios

1. Antecedentes: el Instrumento Militar de la democracia

Raúl Alfonsín, presidente durante el período 1983-1989, ganó las elecciones presidenciales para sorpresa de muchos analistas extranjeros y de las cúpulas de las Fuerzas Armadas, prometiendo que avanzaría en el juzgamiento de los responsables del terrorismo de Estado, sin que ello supusiese que todos los militares debían ser juzgados. Para ello ya durante la campaña electoral definió los tres niveles de responsabilidad. Tal era la preocupación por lograr la subordinación y el control civil de las Fuerzas Armadas, a las que intuía como el mayor peligro para la transición, que nombró como Ministro de Defensa a un hombre de su extrema confianza y perteneciente al por entonces poderoso aparato radical de la provincia de Buenos Aires, relegando de esta manera al equipo que había conformado en materia de defensa (Eissa 2015).

La incapacidad del gobierno radical para implementar la distinción de los tres niveles y la capacidad de las Fuerzas Armadas para vetar y/o bloquear las iniciativas del gobierno –tanto en materia de política de defensa en sentido estricto como en lo que respecta al

juzgamiento de los responsables de las violaciones a los derechos humanos, que se materializó a través de amenazas de bombas y de los levantamientos carapintadas-, hizo que la agenda gubernamental estuviera abocada de forma casi exclusiva a la dimensión de la política militar de la política de defensa, es decir, a lograr el control civil de las Fuerzas Armadas y a la resolución del legado del terrorismo de Estado.

Lo anterior no significa que la gestión radical no haya percibido la necesidad de transformar la estructura del instrumento militar y de formular nuevas bases estratégicas para el diseño de las fuerzas militares. En efecto, la flamante democracia había heredado, como resultado de la derrota en la Guerra de Malvinas, un instrumento militar prácticamente “desarmado”. A la destrucción de las capacidades militares materiales se sumaba una profunda derrota moral, que atravesaba tanto a la opinión ciudadana como a las filas de los propios uniformados. Este escenario dejaba manifiesto que la transformación necesaria en materia de estructura militar y diseño de fuerzas adquiriría dimensiones ciclópeas.

Sin embargo, las pocas iniciativas en la dimensión estratégica se fueron ralentizando a medida que el problema del juzgamiento a los responsables del terrorismo de Estado no se resolvía. Así, el ímpetu reformista prácticamente finalizó con el fallecimiento del ministro de Defensa en 1985. De esta forma, si bien la gestión radical promovió algunas reformas parciales, aquellas que lograron aplicarse tuvieron como objetivo final la desmilitarización de funciones civiles.⁵ Paradójicamente, la debacle electoral radical en 1987, la crisis económica, la irresolución del legado del pasado y la persistente capacidad de las Fuerzas Armadas para vetar las iniciativas del gobierno –cuya máxima expresión fueron los levantamientos carapintadas–, y el triunfo de la renovación peronista ese mismo año, hicieron posible la convergencia entre el oficialismo y la oposición peronista en el Congreso de la Nación que permitió en 1988 la sanción de la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 que suprimió la Doctrina de Seguridad Nacional. Este acuerdo legislativo se repitió en la aprobación de la Ley de Seguridad Interior N° 24.059 en 1992 y la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional en el 2001.

La subordinación de las Fuerzas Armadas pudo materializarse tras la represión del último levantamiento carapintada en 1990, ya durante la gestión del gobierno peronista presidido por Carlos Menem. Entre 1990 y 2003 se evidenció un desinterés por la política de defensa por parte del gobierno nacional, que se correspondía también con la desaparición de la misma de la agenda pública en el marco de la resolución de la cuestión militar (Poczynok 2013). La exigencia de limitar el poder de las Fuerzas Armadas condujo a desatender el diseño de lineamientos estratégicos en materia de Defensa, entendiendo que éstos resultarían inverosímiles si el control civil de las instituciones militares no estaba garantizado.

Esta desatención llevó a delegar tácitamente los problemas estratégicos en manos de los propios uniformados, fortaleciendo las atribuciones de las Fuerzas en esta materia. No obstante, las definiciones de tipo estratégico que éstas plasmaron en documentos tales como la Directiva Estratégica Militar (DEMIL) 1985, 1989 y 1999, no tuvieron algún correlato en transformaciones en el diseño del Instrumento Militar: si bien se dejó hacer, en la práctica, la aplicación de esas definiciones, fueron limitadas a través de la Cancillería y el Ministerio de Economía (Pion-Berlin 2001).⁶

En efecto, durante esos años las iniciativas en materia estratégica provinieron no tanto del Ministerio de Defensa como del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto. En el primer caso, la Cancillería cumplió un rol fundamental en materia de seguridad internacional, desarticulando las viejas hipótesis de conflicto con Brasil –a través de un largo proceso que se inició con el Acuerdo de Itaipú en 1979, pasando por los acuerdos nucleares durante la década de 1980 hasta que ambos países pusieron fin a las hipótesis de conflicto, casi de manera simultánea, en 1996–, y con Chile a través de la firma en 1998 del acuerdo de límites por los Hielos Continentales. Por su parte, el Ministerio de Economía contribuyó también a moderar el poder militar, de manera indirecta, mediante reducciones presupuestarias que afectaban la disposición de recursos (Pion-Berlin 2001).

En consecuencia, cabe señalar que durante el período comprendido entre 1983 y 2003, las Fuerzas Armadas adecuaron su estructura y despliegue en base a restricciones presupuestarias, decisiones autónomas, cortoplacistas y asistemáticas, pero sin una debida orientación estratégica. Así, las estructuras operativas se redujeron, mientras que las estructuras de conducción superior se expandieron, conformando un instrumento militar “macrocefálico”, aunque raquítico en su faz operativa.

Esta situación trajo aparejado un aprovechamiento ineficiente de los recursos disponibles, que radicaba no solo en su “dimensión cuantitativa sino también en su aplicación cualitativa, es decir, en la calidad de su administración” (Ministerio de Defensa 2010:193). La necesaria adecuación orgánica y del despliegue a la nueva realidad regional y nacional permaneció como una tarea pendiente. A modo de ejemplo, cabe señalar que el Ejército tenía “en los papeles” un diseño basado en brigadas, aún cuando en la realidad contaba con la mitad de los efectivos necesarios para su formación. Al mismo tiempo, continuaron duplicándose y triplicándose algunas capacidades y funciones de combate,⁷ debido a que cada una de las fuerzas planificaba de forma específica, desconociendo el carácter conjunto del accionar militar y tratando de conservar las asignaciones presupuestarias individuales.

Por lo tanto, el instrumento militar argentino conservó, durante todo este período, un despliegue territorial similar al diseñado bajo las premisas de otra realidad histórica, y sólo se vio modificado por las reducciones derivadas del achicamiento presupuestario,

y no por su adecuación a las transformaciones doctrinarias que se habían ido consensuando desde fines de la década de 1980.

Es de destacar que muchos autores habían advertido en los últimos años de la década de 1980 sobre estas inconsistencias en el despliegue argentino. Según tal diagnóstico, una adecuada modernización estratégica del diseño de fuerzas debía “reducir la burocracia militar (...) en beneficio de los elementos operativos, a una dimensión proporcional a la fuerza que sirve y adecuada a la función que cumple” (Ballester, García, Gazcón y Rattembach 1987:128). Así, las Fuerzas Armadas conservaron un despliegue que exhibía el “propósito de ocupar o controlar el país, respondiendo a los dictados de la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), que coloca al enemigo dentro del propio país” y resultaba “inadecuado para un régimen democrático y poco exitoso para responder a las agresiones del enemigo externo, que es el verdadero adversario” (Ministerio de Defensa 2010: 127). Por su parte, Marcelo Saín ha señalado que el actual despliegue y estructura orgánica-funcional de las fuerzas militares ponen en evidencia “la concepción securitista de la defensa nacional que primó en la Argentina durante más de 30 años, así como las percepciones de amenazas, las identificaciones de los conflictos y las hipótesis de guerra derivadas de aquella concepción”, que respondía al “conflicto global Este-Oeste, (...) la concepción global de guerra antisubversiva y (...) la confrontación bélica con los países vecinos por problemas territoriales” (Saín 2002:223).

Un diagnóstico similar es compartido por Acuña y Runza (2005), quienes afirman que las Fuerzas Armadas argentinas han adoptado, desde la década de 1960, un despliegue de ocupación territorial cuya mayor concentración se encuentra en la provincia de Buenos Aires, particularmente alrededor de la Capital Federal. En efecto, en el año 2006 sobre un total de 166 unidades militares, 75 se encontraban en la provincia de Buenos Aires, conformando, en palabras de los autores, “un cinturón militar alrededor del principal centro del poder político y económico argentino” (Acuña y Runza 2005:74).

En función de lo expuesto, se observa que desde la recuperación democrática en 1983 hasta los primeros años de la década del 2000, la organización, diseño y despliegue del instrumento militar no se orientaron sobre premisas de orden estratégico. Esto significa que las Fuerzas Armadas argentinas no adoptaron el cambio de la actitud geopolítica que asumió la política exterior de la Nación. En este marco, resulta evidente que el tipo de despliegue basado en el criterio de ocupación territorial refleja una concepción desactualizada de las necesidades democráticas de la Defensa y desconoce profundamente las transformaciones sociales, políticas y económicas acaecidas desde mediados de la década de 1980, tanto a nivel doméstico, como regional e internacional.

2. El Instrumento Militar en el Sistema de Defensa Nacional: marco legal y doctrinario

De acuerdo a la caracterización expuesta, la agenda jurisdiccional de la Defensa estuvo centrada hasta el año 2003 en la democratización de las relaciones civiles-militares y en la formulación de nuevos criterios normativos para el Sistema de Defensa Nacional. Esta exigencia condujo, en consecuencia, a desatender la dimensión estratégica de la Defensa, impidiendo la implementación de una reforma en los aspectos estratégico-militares. Paradójicamente, los avances logrados en materia de control civil de las instituciones militares y de reducción de la autonomía castrense permitieron establecer, de manera complementaria, tanto las bases doctrinarias de la defensa nacional como los pilares para la elaboración de los criterios político-estratégicos para el planeamiento militar conjunto (Anzelini y Poczynok 2014a).

A continuación presentaremos los criterios político-estratégicos que conforman, en la actualidad, el marco legal y doctrinario para el diseño y organización del Instrumento Militar Argentino, poniendo énfasis en aquellos aspectos vinculados al despliegue. Estos criterios, resultantes de un proceso acumulativo de transformaciones, delimitan las bases estructurales sobre las cuales ha comenzado a encararse, desde el año 2003, la modernización del Sistema de Defensa Nacional y su adecuación a las necesidades del orden democrático y del escenario regional e internacional.

2.1. El despliegue del instrumento militar en el “consenso básico” de la Defensa Nacional

La herramienta legal central sobre la cual se asienta el Sistema de Defensa Nacional argentino es la Ley N° 23.554, sancionada en abril de 1988. Esta norma, producto de un amplio acuerdo parlamentario, cristalizó –junto con otras normas como la Ley N° 24.059 de Seguridad Interior y la Ley N° 25.520 de Inteligencia Nacional– lo que Marcelo Saín bautizó como un “consenso básico”, que incluyó

la conceptualización de la defensa como el esfuerzo nacional destinado a conjurar todo tipo de agresiones de origen externo, la distinción legal e institucional entre la defensa nacional y la seguridad interior (...) la expresa prohibición de que las Fuerzas Armadas produzcan inteligencia referida a los asuntos de política interna del país (...) y el establecimiento de un sistema de inteligencia nacional basado en la delimitación de las esferas de inteligencia estratégico-militar y la inteligencia criminal (Saín 1999:157).

Con relación al planeamiento y organización del instrumento militar, la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional indicó en su artículo 21° que la “composición, dimensión y despliegue [de las Fuerzas Armadas] derivarán del planeamiento militar conjunto”. El carácter conjunto aparece en esta normativa como un criterio indispensable del accionar militar, razón por la cual las Fuerzas Armadas “se inspirarán en criterios de organización y eficiencia conjunta, unificándose las funciones, actividades y servicios cuya naturaleza no sea específica de una sola fuerza”.

Una década más tarde fue sancionada la Ley N° 24.948 de Reestructuración y Modernización de las Fuerzas Armadas. Establece en su artículo 4° que la reestructuración y modernización de las Fuerzas Armadas debe asegurar “unidades operativas, reducidas en su cantidad, pero eficientemente sostenidas logísticamente, en aptitud de desarrollar operaciones prácticas prolongadas que permitan acciones en las distintas especialidades y ámbitos geográficos.” Sostiene que “tanto en las previsiones estratégicas como en la organización, la doctrina y el adiestramiento, se dará prioridad al accionar conjunto y a la integración operativa de las fuerzas” (artículo 5), y en el artículo 8° establece que se procederá, en cuanto a la organización, a:

- a) “Dividir el territorio nacional en áreas estratégicas dotadas de un comando de carácter conjunto (...);
- b) Suprimir comandos intermedios existentes, carentes de finalidad práctica;
- c) Reducir al mínimo las estructuras administrativas y burocráticas de las Fuerzas”.

Asimismo, la ley ordena en su artículo 9° que las unidades militares deben agruparse “en áreas geográficas determinadas, racionalizando los procedimientos de instrucción, adiestramiento, mantenimiento, abastecimiento y atención de infraestructura. Las Fuerzas Armadas emplearán el uso compartido de instalaciones y facilidades, para un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada”.

Finalmente, en el artículo 10° afirma que debe darse prioridad a la constitución de agrupaciones de armas conjuntas por sobre las unidades de carácter puro y que para

la reestructuración y el despliegue se considerará en forma especial la extensión geográfica del país, la baja densidad poblacional en zonas apartadas —especialmente en áreas de frontera— y la concentración de unidades en menor número de bases, las que serán complementadas con otras a instalar en caso de necesidad, por lo que será priorizada la capacidad para despliegue rápido.

Estas definiciones revisten gran importancia para la organización del instrumento militar y proveen criterios funcionales y organizacionales para la modernización y adecuación de las Fuerzas Armadas a las prioridades democráticas de la defensa nacional. Sin embargo, pese al gran avance en materia normativa, lo cierto es que la aplicación de la Ley N° 24.948 fue prácticamente marginal, y que no fue reglamentada.

2.2. Hacia la modernización del instrumento militar argentino

El primer indicio de una fuerte voluntad política para completar y hacer operativo el marco normativo de la Defensa Nacional fue la reglamentación en 2006 —luego de 18 años—, de la Ley de Defensa Nacional. El texto del Decreto 727 retomó el criterio de conjuntes establecido en la Ley de Defensa, otorgando al Ministerio de Defensa la potestad para “disponer la conformación de unidades operacionales específicas y/o conjuntas, de conformidad con la evaluación que éste realice en el marco de los objetivos estratégicos y de la planificación estratégica militar”.

Junto a la reglamentación de la Ley de Defensa, en el año 2006 también se dictó el Decreto N° 1.691 “Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas”. Esta norma reviste una gran importancia para la modernización del instrumento militar, ya que avanza en muchos aspectos relacionados con el diseño de las Fuerzas Armadas, tales como el despliegue. En efecto, entre varios aspectos a destacar, allí se estableció que el diseño de Fuerzas del instrumento militar debía presentar como característica general un diseño de la estructura orgánico-funcional

(...) tendiente a la superación de los condicionamientos geográficos del territorio nacional”. Para ello, las Fuerzas Armadas argentinas debían desarrollar un “alto grado de movilidad estratégica y táctica, suficiente para compensar la desfavorable relación entre fuerzas limitadas y amplios espacios geográficos, y un despliegue de fuerzas orientado por la consideración de la ecuación concentración-dispersión.

Con relación al ambiente geográfico, la Directiva sobre Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas incorpora como característica y principio ordenador de la Política Militar y del diseño de fuerzas a

“la priorización (...) desde la perspectiva de la defensa, del control efectivo de los espacios terrestres, marítimos y aeroespaciales de la Nación, con especial énfasis en la infraestructura y en los objetivos de valor estratégico y en las áreas de frontera (en las que se pretende avanzar hacia

mayores niveles de cooperación con las naciones vecinas) y, por otra parte, la generación de organizaciones poli-funcionales con aptitud para operar en toda la variedad de los ambientes geográficos registrados en el país”.

Por último, debemos señalar que, en línea con los principios expresados en la Ley de Defensa Nacional, el Decreto 1.691 ratifica que la misión principal del instrumento militar, consistente en conjurar y repeler toda agresión externa llevada a cabo por Fuerzas Armadas de otro Estado, constituye el principal criterio ordenador del diseño de fuerzas. Por esta razón, las misiones subsidiarias no deberán afectar “las capacidades requeridas para el cumplimiento de aquella misión primaria y esencial” ni serán tenidas en cuenta para el diseño del instrumento militar. De esta forma, el diseño del instrumento militar debe atender, en primer lugar, al logro de la misión principal, asegurando una aptitud para ejecutar en forma autónoma la completa gama de operaciones que demandan todas las formas genéricas de agresión militares interestatales. En segundo lugar, esta Directiva advierte sobre la necesidad de articular el diseño de fuerzas con los posicionamientos políticos nacionales y los objetivos de cooperación regional. Por tal motivo, la participación en un esquema de seguridad regional y en las misiones de paz bajo mandato de Naciones Unidas será tenida en cuenta para el diseño de fuerzas, específicamente en lo que refiere a la obtención de los necesarios niveles de interoperabilidad y complementariedad militar efectiva con los demás países.

Adicionalmente, se indica que la organización de las Fuerzas Armadas debe apuntar a “la optimización de recursos mediante el agrupamiento de medios y servicios” –en consonancia con lo ya dispuesto en la Ley N° 24.948–, en vistas de asegurar “la capacidad para operar en forma sostenida en todas las regiones y espacios estratégicos del territorio nacional.” En este sentido, el Decreto N° 1.691 ratifica el criterio de conjuntes expresado en normativas anteriores, y establece de forma insoslayable que

“la acción militar deberá entenderse necesaria e ineludiblemente como acción integrada, esto es, como acción conjunta, incluso en aquellos casos en los que por el ámbito en que ésta se desarrolle y/o por las características propias de la operación en cuestión, la misma deba ser ejecutada por una fuerza específica en forma exclusiva (...) Es principio fundamental entender al Instrumento Militar de la Nación como instrumento integrado, cuya naturaleza, concepción, organización y doctrina de empleo se ajuste a la acción conjunta como criterio básico y esencial para la obtención de la máxima capacidad operacional. En función del cumplimiento de las misiones asignadas al Instrumento Militar

de la Defensa Nacional y como condición primaria para un accionar militar eficaz, la acción conjunta debe ser entendida y ejecutada como el empleo coherente, coordinado y sistemático de todos los medios y recursos con que cuenta cada fuerza armada en forma específica”.

Asimismo, el carácter conjunto del instrumento militar compromete a

“las diversas cuestiones de doctrina, de planeamiento, de diseño de fuerzas, de adiestramiento y de operación militar propiamente dicha, razón por la cual deberá avanzarse en la elaboración del Planeamiento Estratégico Militar, con sus supuestos básicos de doctrina militar conjunta, planeamiento militar conjunto y adiestramiento militar conjunto, y asimismo también en las modificaciones y readecuaciones necesarias de las estructuras orgánico-funcionales de cada una de las fuerzas como presupuestos iniciales de evolución hacia un Instrumento Militar integrado y efectivamente conjunto”.

Como corolario de las transformaciones emprendidas durante el 2006, en el año 2007 fue aprobado el Decreto N° 1729 que crea el “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional” (CPDN). En sus fundamentos, la normativa destaca que el instrumento militar posee una naturaleza “ineludiblemente conjunta”, y que para que esta pueda desarrollarse “es principio fundamental la existencia de un adecuado y claramente definido proceso de elaboración del Planeamiento de la Defensa Nacional.” En este contexto, el CPDN estableció las bases para el planeamiento y la gestión de la defensa nacional en el corto, mediano y largo plazo, atendiendo a la necesidad de adecuar periódicamente las políticas de Defensa a las variaciones acaecidas en el escenario estratégico, registradas por la conducción política del Estado.

En lo que respecta puntualmente al Planeamiento de la Defensa Nacional, la norma estableció que cada Ciclo de Planeamiento se inicia con el dictado de una Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN) concebida por el Poder Ejecutivo. A partir de ella, el Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas (EMCO), con supervisión del Ministerio de Defensa, elabora el subordinado Planeamiento Estratégico Militar correspondiente. Dicho planeamiento queda expresado en varios documentos: la Directiva para la Elaboración del Planeamiento Estratégico Militar (DEPEM), la Apreciación y Resolución Estratégica Militar (AREMIL), la Directiva Estratégica Militar (DEMIL), el Plan/es Estratégico/s Operacional/es, los Planes Militares de Corto, Mediano y Largo Plazo, y el Proyecto de Capacidades Militares (PROCAMIL).

Formalmente, el Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional concluye con la elaboración, por parte del Ministerio de Defensa, del Plan de Capacidades Militares (PLANCAMIL).

2.3. La Directiva de Política de Defensa Nacional

La Directiva de Política de Defensa Nacional (DPDN), promulgada a través del Decreto N° 1.714 en el año 2009, no es tan solo el documento que da inicio al “Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional”, sino también es la primera directiva en defensa nacional desde el retorno a la democracia en 1983.⁸

Como señalamos en la introducción, las bases legales en materia de defensa establecen de manera precisa que la República Argentina adopta un posicionamiento y actitud estratégica defensiva. En este punto, la DPDN sostiene que la política de defensa

“se encuentra fundada en el inequívoco respeto y promoción de la democracia, los derechos humanos, la autodeterminación de los pueblos, la vocación por la paz y la justicia, el apego al derecho internacional y al sistema multilateral como instrumentos centrales para regular las relaciones nacionales y resolver las controversias entre los Estados y también en la firme convicción de la importancia irremplazable que posee la cooperación interestatal como medio de construcción y consolidación de la paz y la seguridad internacional”.

En este sentido, el modelo adoptado reviste una categórica oposición a “políticas, actitudes y capacidades ofensivas de proyección de poder hacia terceros Estados.” En consecuencia, esta concepción se basa en el concepto de “legítima defensa” como criterio ordenador sobre el cual estructurar el sistema de defensa.

Relacionado a ello, se desprende también de la Directiva que el instrumento militar argentino debe estructurarse doctrinaria, orgánica y funcionalmente conforme la misión principal, la cual se constituye, entonces, en el criterio ordenador para el diseño de fuerzas.

La DPDN establece al respecto que

“Este modelo de defensa argentino, enteramente previsible en términos de concepción estratégica y cabalmente “defensivo” en términos de su diseño de fuerzas y de la disposición de sus capacidades, asume a la Defensa Nacional según el esquema clásico y en coherencia con el

ordenamiento normativo vigente, según el cual, el Sistema de Defensa debe conjurar y repeler mediante el empleo de las Fuerzas Armadas, instrumento militar de la Defensa Nacional, toda agresión externa militar, a fin de garantizar y salvaguardar de modo permanente la soberanía, independencia y autodeterminación de la Nación, su integridad territorial y la vida y libertad de sus habitantes”.

Por otro lado, nuestro país concibe a su política de defensa en una doble dimensión: autónoma y cooperativa. Esto implica que

“la propia política de defensa de la Nación, su diseño de fuerzas y sus capacidades no ofensivas hacia terceros Estados, se vincula y complementa según la concepción y el posicionamiento estratégico argentino con la dimensión y los compromisos multilaterales, tanto de nivel subregional, cuanto regional y también global”.

Por último, la DPDN sostiene que el instrumento militar sólo resultará apto si se “lo concibe, planifica y ejecuta como instrumento integrado”, razón por la cual la acción militar necesariamente debe entenderse como una acción conjunta.

En cuanto al despliegue del instrumento militar, la DPDN estableció que la organización territorial de las Fuerzas Armadas, a nivel específico, deberá atender estrictamente a:

- 1) Las misiones y competencias asignadas en el marco legal y reglamentario vigente.
- 2) Lo oportunamente determinado por el Planeamiento Estratégico Militar.
- 3) La reducción de estructuras administrativas y burocráticas y la supresión de instancias orgánicas carentes de finalidad práctica.
- 4) La vigencia del criterio de “concentración-dispersión” que tienda a la optimización de recursos y del esfuerzo logístico.
- 5) El uso eficiente y racional de las instalaciones y la proporcionalidad y/o correspondencia entre nivel organizacional de las dependencias componentes con la infraestructura efectivamente disponible y con los medios asignados a las mismas.
- 6) El carácter conjunto del sistema de defensa mili-

tar, impulsando para ello la conformación de agrupaciones conjuntas, la concentración de unidades y la unificación de todas aquellas funciones, actividades y/o servicios de naturaleza no específica.

En consecuencia, si bien los condicionantes geográficos serán tenidos en cuenta en el despliegue, debiendo cubrir “la totalidad de la superficie bajo soberanía territorial (...) en sus dimensiones terrestres, marítimas y aéreas, tanto en su magnitud como en sus características geográficas y morfológicas”, también deben considerarse la orientación y posicionamiento estratégico del país. De esta forma, el despliegue de las fuerzas debe asegurar tanto la capacidad de defensa autónoma de nuestro país, como su disposición cooperativa.

Como resultado de la emisión de la DPDN, se puso en marcha el Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, para lo cual el EMCO, con supervisión del Ministerio de Defensa, procedió a la elaboración de los documentos correspondientes al Planeamiento Estratégico Militar. Este ciclo finalizó con el dictado del Plan de Capacidades Militares en el 2011.

Finalmente, es importante agregar que el Decreto N° 1.714/2009 fue actualizado por el Decreto N° 2.645 del 30 de diciembre de 2014. Éste último no deroga al primero, sino que lo complementa. En sus aspectos estratégicos, no introduce diferencias esenciales respecto de los criterios enunciados en la primera DPDN. El cambio más sustancial es que se establecen tres escenarios: norte, centro y sur. Todos ellos de carácter cooperativo y autónomo. Asimismo, se plasma la protección de los recursos estratégicos como interés vital, identificando de manera concreta los recursos naturales a preservar, tales como

“las cuencas petroleras y gasíferas ubicadas en el norte, centro oeste, Patagonia y plataforma continental; las áreas cultivables ubicadas en la región centro, litoral, noreste y sur del país que conforman el circuito productivo y agropecuario; las cuencas hidrográficas que abarcan tanto las aguas de superficie como ríos, lagos, lagunas y esteros como también los campos de hielos y aguas subterráneas las cuales revisten importancia fundamental para el desarrollo por sus aplicaciones en el campo del consumo, el transporte, la industria y la generación de energía; las áreas mineras localizadas en la zona cordillerana, la Patagonia, la plataforma continental y el centro del país con sus recursos tradicionales, metalíferos, no metalíferos y rocas de aplicación; y, por último, la biodiversidad existente en diferentes áreas naturales protegidas del país por su interés científico y tecnológico”.

2.4. El Plan de Capacidades Militares

En el marco del Primer Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, iniciado tras la aprobación de la DPDN 2009, el Ministerio de Defensa dictó la Resolución Ministerial N° 414 del año 2011 que estableció los criterios para la elaboración y formulación del PLANCAMIL. Esta resolución define un conjunto de lineamientos, parámetros y criterios de naturaleza político-militar, así como de carácter presupuestario, de inversión y relativos a los canales de obtención de medios. En lo que respecta al despliegue, la resolución establece tres criterios para su diseño:

1) *El despliegue territorial del instrumento militar debe materializar un claro e inequívoco mensaje estratégico acerca de la Actitud y Disposición Estratégica Defensiva del Estado Nacional.* En otros términos, es esencial que el despliegue del IM refleje en forma inequívoca la ausencia de una eventual segunda intención del empleo del poder militar que no sea en ejercicio de una legítima defensa ante la materialización de una agresión estatal militar externa (AEME); en este orden es que particularmente debe evaluarse, por ejemplo, el asiento en tiempos de paz –respecto de los límites internacionales–, de los Sistemas de Fuerzas del IM que poseen sistemas de armas de largo alcance.

2) *Máximo aprovechamiento del actual despliegue compatible con el diseño del instrumento militar propuesto.* Este criterio de aparente obviedad y fundado sobre una racionalidad de eficiencia, aconseja el máximo aprovechamiento de la actual infraestructura en beneficio del despliegue futuro identificado como necesario; sin perjuicio de ello, el actual despliegue no debería ser, bajo ningún aspecto, condicionante de las necesidades del despliegue futuro. Como parámetro central de este criterio, debe considerarse que los factores a evaluar para el diseño del despliegue futuro deben ser de naturaleza totalmente operacional, no debiendo tenerse en cuenta consideraciones de otro carácter o propias de otros niveles de conducción que exceden al estratégico militar.

3) *Flexibilidad de empleo.* Como racionalidad ordenadora de un conjunto de criterios de naturaleza netamente “operativa”, debe evaluarse el diseño de despliegue del instrumento militar futuro a partir de la requerida “flexibilidad de empleo” que del mismo debería derivarse. En este sentido, cabe considerar:

3.1) *Despliegue próximo a la zona de probable empleo.* Este criterio establece que los asientos de paz de las guarniciones militares deben ser, en caso de que otra consideración particular no aconsejara lo contrario, lo más próximo posible a su zona de probable empleo.

3.2) *Guarniciones próximas a vías de comunicación territoriales.* Dichas vías de comunicaciones deberán ser aptas para permitir los desplazamientos desde y hacia sus zonas de probable empleo y/o terminales de transporte estratégico terrestres, navales y/o aéreas.

3.3) *Guarniciones que permitan la integración de capacidades específicas similares.* Este criterio está orientado hacia un uso racional de los recursos en cuanto permitiría albergar en instalaciones comunes –con la sinergia funcional que ello implica– a elementos de las distintas Fuerzas que poseen funciones, organizaciones y dotaciones similares (elementos tipo Comando, de Defensa Aérea, de Guerra Electrónica, etc.), generándose de esta manera instalaciones de concentración de aptitudes especiales.

3.4) *Guarniciones próximas a campos o zonas de adiestramiento.* La disposición de campos de adiestramiento, instrucción y tiro en proximidades de las guarniciones militares, con capacidad para la realización de ejercicios de elementos de la magnitud de los que alberga la guarnición resulta de una importancia sustantiva al momento de dimensionar el costo del adiestramiento militar.

Segunda Parte: El diseño del Instrumento Militar Argentino y sus aspectos estratégicos

En la sección anterior, hemos esbozado los criterios normativos y políticos centrales que delimitan el campo de acción del Instrumento Militar Argentino y, por lo tanto, el diseño de sus capacidades militares. En el derrotero señalado, consideramos como un punto de quiebre sustancial la aprobación del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional, al constituir una experiencia inédita en la historia de la Política de Defensa de nuestro país: por primera vez, el planeamiento de la defensa fue elaborado y supervisado en su totalidad por la conducción política del Estado.

En esta sección realizaremos un doble ejercicio. Primeramente, y en función de los aspectos estratégicos definidos en las normativas previamente citadas, presentaremos los lineamientos conceptuales de la “Defensa No Ofensiva”, o “Defensa No Provocativa”, atendiendo a su utilidad para la organización de las fuerzas armadas en regiones caracterizadas como “Zona de Paz”. Luego, procederemos a detallar las características del actual despliegue operativo del Instrumento Militar Argentino, de acuerdo a los datos disponibles en el Libro Blanco de la Defensa Nacional (Ministerio de Defensa 2010).

1. Actitud estratégica defensiva: el concepto de Non Offensive Defence⁹

Según hemos visto, la legislación argentina en materia de defensa establece la adopción de una actitud estratégica defensiva. Ahora bien, ¿qué entiende la literatura especializada respecto a esta expresión?

Según Thomas Scheetz y Gustavo Cáceres (1995) un posicionamiento y actitud estratégica defensiva implica:

- No poseer elementos de proyección ofensiva más allá de los límites del propio territorio, terrestre, aéreo y marítimo;
- El componente terrestre debe tener una magnitud, composición y equipamiento necesario y suficiente para operar defensivamente, lo cual incluye la capacidad de realizar operaciones ofensivas a nivel táctico;
- El componente naval debe ser diseñado para cumplir con las exigencias del control del mar propio, y para garantizar la navegación costera y el uso de las propias rutas y puertos;
- El componente aéreo debe garantizar la superioridad en los teatros de operaciones dentro del territorio, el apoyo aéreo a las operaciones terrestres y navales, y el transporte aéreo.

Por su parte, Børn Møller (s/f) sostiene que el concepto de defensa no ofensiva refiere a un esquema de organización de las Fuerzas Armadas que, aún cuando garantice las mayores capacidades de defensa de un Estado, contribuya también a diluir tensiones innecesarias, a prevenir malos entendidos y fomentar la confianza mutua entre los actores del sistema internacional. De esta manera, se apunta a la conformación de una estructura de defensa eficaz y eficiente para la protección de los intereses de un Estado, pero compatible con la confianza y la seguridad colectiva. En definitiva, lo que se busca es el desarrollo de unas Fuerzas Armadas que estén “estructuralmente incapacitadas” para proyectar poder más allá de sus fronteras. De esta manera, la no-ofensividad pasa a ser una función estructural de las fuerzas.

Por otro lado, según dicho autor, la defensa no ofensiva transforma el concepto de disuasión, ya que ésta no se logra a través de la amenaza de un ataque de gran envergadura, sino a partir de las enormes dificultades que debería enfrentar un eventual agresor para causar daño y, posteriormente, ocupar un territorio. Así, la defensa no-ofensiva produce una “disuasión por negación”. Esto no supone renunciar al contraataque, en tanto que, según Møller (s/f), éste no es ofensivo, porque cuando las Fuerzas Armadas de un Estado avanzan contraatacando para recuperar su propio territorio con el fin de expulsar a un enemigo, se están defendiendo. Por esta razón, la adopción de una estrategia defensiva no debe confundirse con la renuncia a la ofensiva en el nivel táctico, ya que ambas son enteramente compatibles. Asimismo, resta señalar que la superioridad de la defensa ya

había sido señalada por Clausewitz (1973),¹⁰ en tanto el defensor cuenta con múltiples ventajas: pelea en su territorio, lo que permite maximizar su experiencia y conocimiento del terreno; se ejercita en escenarios reales de enfrentamiento; controla las líneas de comunicación y la infraestructura; y al mismo tiempo, puede dejar de lado el desarrollo de muchas capacidades que sólo son necesarias para proyectarse hacia terceros Estados.

De acuerdo a Møller (1995) existen, al menos, tres modelos de organización del despliegue:

- *Organización “araña-red”*: combina un área de cobertura territorial en forma de red con fuerzas móviles (arañas), que incluyen tanques y otros vehículos blindados. Aunque las “arañas” son aptas para el desarrollo de operaciones ofensivas, las mismas están diseñadas para ser estrechamente dependientes de la “red”. Por esta razón, aún cuando poseen una gran movilidad a partir de la “red”, al mismo tiempo se convierten en virtualmente inmóviles sin ella. Así, se encontrarían incapacitadas para operar, por ejemplo, en el territorio del enemigo. En algunos casos, este estilo defensivo requiere la delimitación de un área territorial específica de defensa. Esto implica, en consecuencia, la concentración de las Fuerzas Armadas en una parte del terreno que resulta de vital importancia para el actor.
- *Forward defence*: es un esquema defensivo que combina la construcción de fortificaciones con obstáculos “fijos” e inmóviles alrededor de la frontera. Al mismo tiempo, se propone la eliminación de ciertas capacidades “móviles” y de armas de largo alcance, tales como fuerzas terrestres con capacidad de tomar o mantener un territorio, misiles de largo alcance, etc. De esta manera, se trataría de reducir ciertas capacidades netamente ofensivas.
- *Relocalización de fuerzas*: consiste en un rediseño que reubica las fuerzas desde las zonas de frontera hacia otras locaciones que no proyecten agresividad. En esta misma dirección, Møller (s/f) señala que algunos autores han indicado que una buena forma de lograr esta actitud es evitar que

las fuerzas propias estén preparadas para lanzar ataques sorpresa. Una manera de alcanzar esto es, por ejemplo, separando a las armas de las municiones.

En el marco de esta concepción de despliegue es importante hacer referencia también a cuál debería ser la gran unidad de combate del componente terrestre. Al respecto, Richard Kedzior (2000) sostiene que si bien a lo largo del Siglo XX, la “división” ha sido generalmente la unidad de combate necesaria para sostener un esfuerzo que permita destruir a un enemigo en un combate terrestre, algunos planificadores y analistas estadounidenses plantean la necesidad de establecer una unidad del tamaño de una brigada de combate independiente (5000 a 6000 personas) como la fuerza de combate preeminente. En este sentido, Douglas McGregor (1997) propone eliminar la “división” como unidad organizacional de combate para crear estructuras de combate del tamaño menor, como las “brigadas”, capaces de llevar a cabo operaciones en el terreno extendidas de manera independiente.

En síntesis, una posible reestructuración debería evolucionar hacia la utilización de la brigada como unidad principal de combate, contemplando las características geográficas del país, para cubrir, de esta forma, todas las especialidades: montaña, monte, blindada, aerotransportada de llanura y anfibia (Ballester, García, Gazcón y Rattenbach 1987).

Por otro lado, y como una contribución relevante a este debate teórico, un documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas (A/47/394) del 22 de septiembre de 1992, sostiene que el concepto de defensa defensiva hace referencia a la incapacidad de un Estado para constituir una amenaza al territorio de otro Estado. Consustanciado con el espíritu de la Carta, esto significa que “un Estado no puede iniciar acciones militares a menos que se violen sus intereses vitales” y que toda respuesta debe ser proporcional al ataque recibido. Una actitud y posicionamiento estratégico defensivo prevé la realización de operaciones ofensivas “para garantizar la recuperación del territorio que se perdió como resultado del ataque inicial”. Esto supone aceptar el riesgo de pelear en el territorio propio, por tal motivo en el nivel de las operaciones, la capacidad ofensiva resulta indispensable para una defensa eficaz.

El documento de la ONU también afirma que no es posible sostener la intención defensiva u ofensiva a partir de los sistemas de armas porque todo sistema de armas puede usarse con fines ofensivos y defensivos; es decir que cualquier formación militar, independientemente de la forma en que esté equipada, es en principio capaz de realizar operaciones ofensivas. Entonces, la actitud y posicionamiento estratégico defensivo se fortalece si se reduce la capacidad de invasión, es decir, si no se posee capacidad de penetración estratégica. Esta última se consigue mediante la combinación de un alto índice de movilidad, potencia de fuego, armamentos de tecnología avanzada y la capacidad de

sostener operaciones a grandes distancias.¹¹ Sin embargo, no se trata de eliminar todos estos tipos de sistemas de armas, sino de transmitir un equilibrio entre el poder defensivo y la capacidad de efectuar operaciones ofensivas a nivel táctico.

Finalmente, el documento de Naciones Unidas sostiene que el despliegue constituye otro indicio para determinar el tipo de actitud estratégica a adoptar. Este elemento está dado por la ubicación de las fuerzas con alto grado de movilidad y la potencia de fuego a lo largo de ejes de ataque críticos. Por ello, las fuerzas cercanas a la frontera tienen que ser más estacionarias e inactivas, ubicando las fuerzas móviles en la retaguardia.

2. Hacia un nuevo despliegue del instrumento militar: de la situación actual a una organización y despliegue defensivo

El estudio del actual despliegue argentino remite necesariamente a dos dimensiones de análisis. Sobre la hipótesis según la cual el despliegue actual de las fuerzas no se condice con la doctrina de defensa vigente y que además, responde a una realidad nacional y regional que ha cambiado drásticamente desde fines de la década de 1980, el primer abordaje, más general, se enfocará en el hecho de que la estructura de la conducción superior ha crecido en desmedro de la estrictamente operativa. Un segundo nivel de análisis referirá entonces a la estructura operativa en sí misma.

2.1. Estructura orgánico-superior del instrumento militar argentino

Un factor a analizar en toda estructura orgánico-superior de las Fuerzas Armadas es la composición de su personal militar, que hace referencia a una cuestión estructural básica que define a las fuerzas: su estructura piramidal. Al respecto, Thomas Scheetz (2011:27) señala que en el caso argentino la pirámide está “distorsionada”, ya que no se observa la forma piramidal típica. Cabe resaltar que esta estructura, además de ocasionar gastos desproporcionados en personal, afecta las estructuras burocráticas y operativas. Por ejemplo, en el año 1984, los coroneles representaban el 19,1% del total del personal militar, mientras que hacia 2010 habían alcanzado un 33,4%. Por otro lado, en relación a la suboficialidad, en 1984 se contaba con un 31,5% de cabos, mientras que en el 2010 había 20,4% (Scheetz 2011). Estas cifras dan cuenta de una estructura con forma romboidal, que pudo haber resultado únicamente del ejercicio de una conducción delegativa de los asuntos estratégicos y de diseño de fuerzas hacia las propias Fuerzas Armadas.

En este planteo, resulta relevante destacar que también se verifica una falta de proporcionalidad en la distribución de los recursos humanos según los programas. Por ejemplo, según datos recogidos por Scheetz (2011), “Sanidad” contaba con 80.336 efectivos militares en el año 2007, mientras que en 2010 este número aumentó a 81.971. Al contrario, “Operaciones”, que en 2007 registraba 44.504 efectivos, decreció hasta 39.571 en 2010.

En palabras de Scheetz (2011:78), “se ha incrementado la burocratización de las estructuras de comando, con una disminución de las capacidades operacionales que se refleja en el aumento del porcentaje de oficiales respecto de la tropa, y en el número de oficiales sin comandos operacionales.”

En función de lo expuesto, pueden efectuarse dos observaciones:

I. Por un lado, tal como lo señala Scheetz (2011), esta estructuración representa una carga presupuestaria que tenderá a aumentar en el futuro, además de estar desprovista de criterios ordenadores de carácter estratégicos y operativos, para el logro de la misión principal de las Fuerzas Armadas, consistente en alistar, adiestrar y sostener los medios puestos a su disposición.

II. Por otro lado, la mencionada estructura tampoco refleja el carácter ineludiblemente conjunto del Instrumento Militar. Recordemos, que la Ley N° 23.554 de Defensa Nacional establece en su artículo 22° que tanto la composición, como la dimensión y el despliegue de las Fuerzas Armadas derivarán del planeamiento militar conjunto.

En este marco, el año 2010 se dictó la Resolución N° 1.633/2010 que establece la matriz común para la estructura orgánico-funcional de la Conducción Superior de las Fuerzas Armadas, con el propósito de otorgar a la misma un criterio de organización y eficiencia conjunta. Cabe recordar que por disposición del artículo 13 acápite g del Decreto N° 727/2006, el Ministerio de Defensa es el órgano responsable de aprobar la readecuación orgánico-funcional de las Fuerzas Armadas. De igual forma, esta norma considera que resulta relevante que el Ministerio de Defensa también supervise la evolución de dichas estructuras, a fin de asegurar su coherencia con los principios generales de la Política de Defensa. Esta norma fue complementada por la Resolución MD N° 477/2013 que establece que el EMCO considerará las propuestas de modificaciones en la estructura orgánica, en cuanto a la estructura orgánica inferior y operativa, la cual deberá ser aprobada por el Ministerio de Defensa.

2.2. Despliegue operativo del instrumento militar argentino

En la actual organización territorial de las Fuerzas Armadas predomina un criterio de “especificidad” por sobre el carácter conjunto del accionar militar. Pese a que el Decreto N° 727/2006 “Reglamentación de la Ley de Defensa Nacional” y el Decreto N° 1691/2006 “Directiva de Organización y Funcionamiento de las Fuerzas Armadas” establecen claramente, tal como mencionamos, que las Fuerzas Armadas sólo alistan, adiestran y sostienen los medios puestos a su disposición y que el responsable de operar es el EMCO a través del Comando Operacional, los cambios que se han producido en las unidades de combate, más específicamente en el Ejército Argentino, siguen atendiendo a

un criterio de especificidad. Por tal motivo, reseñaremos brevemente cuáles son las organizaciones vigentes en cada fuerza, para posteriormente abordar un enfoque más holístico.

2.2.1. Ejército Argentino

En la concepción del componente terrestre del instrumento militar predominan tres tipos de fuerza:

- 1) Las fuerzas de respuesta regional, cuyos despliegues y organización se fundamentan en la necesidad de contar con tropas especialmente preparadas para combatir en los ambientes geográficos de montaña, monte y estepa patagónica.
- 2) Las fuerzas de defensa principal, estructuradas sobre la base de organizaciones medianas y pesadas.
- 3) Las fuerzas de intervención rápida, con organizaciones ligeras y eventualmente medianas.

Esta concepción se verifica en el Comando de Adiestramiento y Alistamiento del Ejército Argentino, el cual está integrado por tres Divisiones de Ejército y una Fuerza de Despliegue Rápido. Las divisiones conforman las grandes unidades de batalla. Se encuentran integradas por brigadas, o grandes unidades de combate, y formaciones. Las brigadas responden al concepto de sistema de armas. Sus unidades se complementan en sus funciones con el objetivo de ganar autonomía operativa. Se trata de la menor unidad con capacidad de combate "inter-armas" independiente. Además de sus características específicas, todas cuentan con los correspondientes medios de apoyo de fuego, apoyo de combate y logística.

Los diferentes tipos de brigada son:

- 1) Brigadas blindadas: conformadas sobre la base de tres regimientos de caballería de tanques y un regimiento de infantería mecanizada cuyos vehículos de dotación están diseñados para el combate contra unidades blindadas.
- 2) Brigadas mecanizadas: integradas por dos regimientos de infantería mecanizada y un regimiento de caballería de tanques. Estas brigadas disponen de

distintos tipos de vehículos blindados mecanizados a oruga, aptos para el combate de infantería, la exploración terrestre y el combate contra unidades mecanizadas.

3) Brigadas de montaña y monte: constituidas por dos o más regimientos de infantería y caballería de montaña o monte. En el caso de las brigadas de montaña, las unidades están equipadas con materiales ligeros fácilmente transportables sobre ganado mular y equino.

4) Brigada de paracaidistas: su estructura está basada en dos regimientos de paracaidistas. Su material y equipo está diseñado para ser transportado, desembarcado y eventualmente lanzado desde aeronaves en vuelo. Todo su personal posee la aptitud para descender en paracaídas directamente en la zona de ejecución de operaciones militares.

Por su parte, la Fuerza de Despliegue Rápido está integrada por elementos ligeros (asalto aéreo, paracaidistas, comandos) y eventualmente elementos medianos (vehículos a rueda). Tiene capacidad de proyección de medios para responder en forma inmediata ante una situación de emergencia o crisis. Esta Fuerza de despliegue rápido posee asiento en Campo de Mayo, Buenos Aires.

2.2.2. Armada Argentina

Históricamente, la Armada Argentina ha entendido que se enfrenta a un escenario operacional caracterizado por amplios espacios marítimos de jurisdicción nacional y por la extensa red fluvial del territorio, de gran relevancia como vía de comunicación interna. Esta caracterización geográfica ha determinado el despliegue de esta fuerza en procura de alcanzar la capacidad de desenvolverse en los ámbitos operacionales marítimos, fluviales e insulares desde varias bases de apoyo, tanto para el soporte técnico de las unidades navales como en lo referente a la vigilancia del litoral en función de la defensa nacional. Asimismo, la Armada concibe al escenario marítimo de manera "tridimensional", con operaciones bajo, en y sobre la superficie marina. Añade a los roles derivados de la misión principal otras funciones resultantes de convenios internacionales y de la legislación nacional tales como el Convenio de Búsqueda y Rescate (SAR) de 1979 de la Organización Marítima Internacional firmado en Hamburgo.

La Armada cuenta con un Comando de Adiestramiento y Alistamiento que está compuesto por las siguientes organizaciones:

- 1) Los Comandos de Fuerzas para los distintos ambientes operacionales (flota de mar, aviación naval, infantería de marina, y fuerza submarina). Estos comandos administran las fuerzas y unidades a su cargo: buques de superficie, submarinos, aeronaves y unidades de infantería de marina. Su finalidad es estar en condiciones de proveer y sostener los medios requeridos para el adiestramiento naval operativo, la composición de las fuerzas conjuntas o conjuntas-combinadas requeridas y las operaciones con medios navales ejecutadas por el Comando Operacional del EMCO.
- 2) Las Áreas Navales (Austral, Atlántica y Fluvial) cuya responsabilidad es proporcionar apoyo logístico –a través de sus bases– a los medios operacionales con asiento en su jurisdicción o que desarrollen operaciones en su área de responsabilidad. Algunas de ellas tienen medios asignados de modo permanente.
- 3) El Comando de Transportes Navales, compuesto por un buque tanque y buques de transporte.

2.2.3. Fuerza Aérea Argentina

El despliegue de la Fuerza Aérea Argentina también se deriva de una consideración “espacial” del espacio aéreo nacional y de la necesidad de ejercer la vigilancia y control estratégico permanente, en su doble dimensión de uso y negación del mismo. Así, a través del Comando de Adiestramiento y Alistamiento, la Fuerza Aérea se estructura en ocho brigadas aéreas y tres bases aéreas, escuadrones y un Grupo de Guerra Electrónica, desplegados a lo largo del territorio, que aportan los medios para la ejecución de todas las operaciones aeroespaciales de defensa, tácticas de transporte y especiales.

Por otra parte, deben mencionarse las áreas de material y las áreas logísticas, que dependen de la Dirección General de Material de la Subjefatura de Estado Mayor General de la Fuerza Aérea (estructura de sostenimiento). Éstas brindan el soporte técnico y logístico de los medios de la Fuerza Aérea (mantenimiento, reparaciones, fabricaciones de material aeronáutico, recepción y entrega de materiales, como repuestos y equipa-

miento) siendo su rol la planificación y conducción logística del material institucional.

2.3. Despliegue territorial de los tres componentes del instrumento militar argentino

Hemos señalado en la primera parte del documento que las Fuerzas Armadas argentinas se encuentran desplegadas de acuerdo a conceptos tradicionales de ocupación territorial. Es así que los amplios espacios geográficos terrestres, marítimos, fluviales, lacustres y aéreos que componen el territorio nacional, han ejercido históricamente una influencia particular en el desarrollo y asentamiento de las Fuerzas Armadas, factor que se ve particularmente acentuado por la diversidad topográfica y climática del mismo (Acuña y Runza 2005).

Desde una perspectiva de distribución geográfica, se observa una concentración mayor de unidades de las tres fuerzas en la Provincia de Buenos Aires, en particular en el área metropolitana y en el sur de la provincia, registrando veinte unidades superiores. Esta mayor cantidad de elementos respecto a otras provincias también se verifica respecto a unidades inferiores. Es lo que algunos autores denominan el “cinturón militar” (Acuña y Runza 2005) en torno al poder político, derivado de la Doctrina de Seguridad Nacional, que permitía contar con unidades militares en torno a la Capital Federal para intervenir sobre el Sistema Político. En este aspecto, llama la atención que en torno a la Ciudad de Buenos Aires se concentren la VII Brigada Aérea de Moreno, asientos de los helicópteros de la Fuerza Aérea Argentina; Campo de Mayo, asiento de la Dirección de Aviación de Ejército Argentino, que abarca material tanto con alas rotativas como fijas; la I Brigada Aérea de la Fuerza Aérea Argentina, que agrupa a la aviación de transporte de dicha Fuerza; la Base Aérea de Morón; la Estación Aeronaval Ezeiza de la Armada Argentina; y el Área de Material Quilmes. En esta distribución se puede observar claramente la duplicación o triplicación de funciones y la excesiva especificidad, sin un aprovechamiento de las instalaciones de manera conjunta.

Por otro lado, también se observa una gran concentración de unidades en los centros urbanos del país, como las capitales de provincias y alrededores, en detrimento de zonas suburbanas y particularmente, zonas rurales y sin unidades poblacionales presentes. Así, como resabio del pasado, esas unidades insertas en grandes ciudades podrían ser unificadas con unidades de otras fuerzas o trasladadas en función de la nueva apreciación del escenario estratégico y del posicionamiento y actitud estratégica de Argentina.

El despliegue territorial también muestra una disposición mayor en la región atlántica, mediante la ubicación de un gran número de unidades superiores en los márgenes y zonas adyacentes del Mar Argentino. En cambio, en relación a unidades inferiores, puede apreciarse una gran concentración en la región central del país (Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe, La Pampa); en lo que hace al área cordillerana se concentran en la provincias de Mendoza y Neuquén (Catamarca no posee ninguna unidad militar); y en

el sur, en la provincia de Santa Cruz y Ushuaia, teniendo la región norte del país una menor presencia militar en términos comparativos.

En cuanto a las zonas de frontera, se observa una mayor concentración de unidades en los márgenes de la Hidrovía Paraná-Paraguay y en la región central de la Cordillera de los Andes, como se expresó arriba, en las provincias de Mendoza y Neuquén. En la frontera norte hay sólo dos unidades militares inferiores en Tartagal (Salta).

En resumen, la información presentada revela el carácter anacrónico del actual despliegue territorial del instrumento militar argentino. El criterio fundamental que regula este diseño continúa siendo el de ocupación territorial, a pesar de que los cambios estratégicos acaecidos en los ámbitos nacional, regional e internacional –y recogidos en la Directiva de Política de Defensa Nacional de 2009 y 2014– marcaron la caducidad del pensamiento militar “tradicional”, basado en la amenaza de los países vecinos y en la intervención en el sistema político argentino.

En relación a este diagnóstico, es interesante señalar que hacia fines de la década de 1980, Augusto Rattenbach y otros autores, se refirieron prematuramente a estas inconsistencias, advirtiendo la transformación del escenario estratégico regional y de las prioridades de la agenda democrática. Para estos autores, era necesaria una adecuada modernización estratégica del diseño de fuerzas, que debía “reducir la burocracia militar (...) en beneficio de los elementos operativos, a una dimensión proporcional a la fuerza que sirve y adecuada a la función que cumple” (Ballester, García, Gazcón y Rattenbach 1987:128).

En esta misma dirección, más recientemente Marcelo Saín ha advertido que en materia de despliegue y diseño de fuerzas, el Sistema de Defensa Nacional debe desarrollar

“una fuerza militar pequeña, con un alto nivel de prontitud y operabilidad (...), con una estructura flexible y potencial combinable para poder responder a amenazas fluctuantes, dinámicas y sorpresivas, y a los requerimientos derivados de la eventual intervención argentina en un sistema defensivo común en el ámbito subregional” (2002:241).

En síntesis, el criterio de ocupación territorial requiere un despliegue monumental de las tropas, sobre todo en países como el nuestro, con una amplia extensión geográfica y variadas condiciones climáticas y topográficas. Por lo tanto, un nuevo despliegue debería atender a una doble faz: concentrarse en unidades conjuntas cercanas a los lugares de entrenamiento y centros logísticos y con capacidad para desplegarse rápidamente a los teatros de operaciones que puedan surgir en el territorio nacional y, por otro lado, atender a las características geográficas del territorio argentino sin replicar la estructura actual.

Conclusiones

En más de tres décadas de democracia, la política de defensa no se ha caracterizado por encontrarse al tope de la agenda pública. Una vez alcanzado el control civil de las Fuerzas Armadas en 1990, la transformación estratégica del instrumento militar argentino quedó relegada por otras prioridades de la agenda gubernamental. De esta manera, y paradójicamente, el desinterés en definir los lineamientos estratégicos que caracterizó este período hasta el año 2005, postergó definiciones estratégicas, que las propias Fuerzas Armadas asumieron pero sin que estas se materialicen en transformaciones sistémicas. Sin embargo, por otro lado, la restricción presupuestaria actuaba como “acicate” fortaleciendo el control civil. Un control civil por la “negativa”, dado que –salvo en lo que respecta a las operaciones de paz bajo mandato de las Naciones Unidas y la supresión del servicio militar obligatorio– el poder político no ejerció la conducción civil efectiva para definir los lineamientos político-estratégicos que orientaran la modernización del instrumento militar.

De esta manera, las reformas emprendidas por las Fuerzas Armadas produjeron transformaciones asistemáticas y cortoplacistas, que no respondieron a ningún tipo de orientación política. Estas no hicieron más que reproducir las prerrogativas burocráticas, soslayando las necesarias adecuaciones estratégicas, imprescindibles para hacer frente a una nueva realidad nacional y regional. Todo ello derivó en la obtención de un instrumento militar macrocefálico con un cuerpo operativo raquíutico. Así, la estructura de la conducción superior creció en desmedro del nivel operacional, con unidades de combate que distaban de representar en la realidad lo que su denominación indicaba: se tenían brigadas que no eran tales y cuerpos de ejército que no existían.

En consecuencia, la estructura orgánica presenta:

- Un desequilibrio crónico producto del creciente peso relativo del gasto en personal, alcanzando en el año 2003 el 86% del total.¹² a la fecha, desde la implementación del planeamiento por capacidades como metodología para el diseño del IM argentino, se ha avanzado lentamente en la adecuación de la estructura orgánica.
- Una mayor cantidad de coroneles, suboficiales principales y sargentos ayudantes –denominado como “top heavy”– en contraste con la disminución en la cantidad de efectivos que integran los escalafones más bajos de la pirámide, compuestos

por soldados voluntarios. En consecuencia, la estructura militar argentina no muestra el modelo de organización militar piramidal.

- Creciente asignación de personal en áreas que no son exclusivamente operativas.

Definidos los lineamientos estratégicos, en base a los principios liminares alcanzados en la década de 1980, se inició el demorado proceso de modernización del IMA en los aspectos estratégico-militares a partir del 2005 –a través de un conjunto de normas que se hicieron operativas y otras que fueron diseñadas para completar el entramado institucional–, y especialmente, con la puesta en marcha del Ciclo de Planeamiento de la Defensa Nacional y de la aprobación de la Directiva de Política de Defensa Nacional en el año 2009.

Para ello, y siguiendo los lineamientos establecidos por el Nivel Estratégico Nacional y por el PLANCAMIL, se hace necesario continuar con el proceso de modernización encarando la problemática de la estructura orgánica superior y del despliegue –disociadas sólo con fines analíticos–. En tanto no se avance en estos aspectos, el presupuesto continuará siendo insuficiente y, peor aún, el instrumento militar no resultará apto para cumplir con la misión principal.

Por otro lado, la estructura de operaciones debe estar basada en unidades operacionales flexibles y listas para el despliegue, lo cual contribuiría a una reducción al mínimo indispensable de las instancias burocráticas. La estructura operacional durante tiempo de paz debe ser similar a la estructura que operará en tiempos de guerra. En este sentido, consideramos que la estructura mejor adaptable a esta definición es la de la “brigada independiente”, en el caso del componente terrestre, compuesta por todas las armas y las unidades de apoyo correspondientes. Estas brigadas independientes deben tener la capacidad de constituir organizaciones de combate más grandes en caso que fuera necesario.

Asimismo, el instituto militar argentino debe estar capacitado para dar una respuesta inmediata frente a una AEME probable sin recurrir a la movilización. Para ello, es necesario poner énfasis en el adiestramiento conjunto a fin de obtener efectivos altamente entrenados y alistados para ser desplegados frente a situaciones de crisis.

Por lo expuesto hasta aquí, se comprende la necesidad de optimizar la estructura orgánica superior y el despliegue en términos de “organización sistémica”. Los esfuerzos dirigidos hacia su optimización deben orientarse hacia el redimensionamiento y reade-cuación de las estructuras orgánicas de las Fuerzas Armadas, teniendo en consideración:

1. Las competencias legales y reglamentarias vigentes asignadas al Ministerio de Defensa en la Ley de Defensa Nacional N° 23.554 y su Decreto reglamentario N° 727/2006. En este sentido, tanto las adecuaciones en materia de composición cuanto de dimensión del Instrumento Militar argentino son atribuciones del nivel de conducción estratégico nacional, el que orientará y definirá tales aspectos a través del proceso de planeamiento de la defensa, correspondiéndole al Ministerio de Defensa aprobar las futuras reade-cuaciones de las estructuras orgánico-funcionales de las Fuerzas Armadas, tanto de las superiores como de las inferiores, como así también de la creación o supresión de unidades operacionales.

2. El fortalecimiento de la estructura orgánica y funcional del Comando Operacional del EMCO, como aspecto medular de la modernización del IM de la Defensa Nacional y, particularmente, del cumplimiento del principio de accionar militar conjunto.

3. La creación de tres COMANDOS OPERACIONALES con responsabilidad en cada una de las Áreas Estratégicas –Norte, Centro y Sur– definidas en la DPDN 2014.

4. La reducción de estructuras administrativas y burocráticas y la supresión de instancias orgánicas carentes de finalidad práctica.

5. El uso eficiente y racional de las instalaciones y la proporcionalidad y/o correspondencia entre el nivel organizacional de las dependencias componentes con la infraestructura efectivamente disponible y con los medios asignados a las mismas.

6. La unificación de todas aquellas funciones, actividades y/o servicios comunes de cada una de las fuerzas.

7. La supresión de las duplicaciones y triplicaciones en las funciones que cumplen los componentes terrestre, naval y aéreo.

En función de lo señalado, resultaría de suma importancia modificar la estructura orgánica vigente que termine con la actual macrocefalia y estructura romboidal; pudiendo establecerse criterios de apertura de unidades organizacionales similares a los existentes en la Administración Pública Nacional. Esta modificación debería ser acompañada por un cambio a nivel sistémico, incluyendo un Plan de Redespliegue y la reforma de la Ley de Profesión Militar.

Seguramente, la continuación de este proceso de modernización podrá requerir el cierre de unidades, el cambio de categoría de algunas de ellas e incluso, en algún caso, la apertura de nuevas unidades. Si hasta la fecha el despliegue se concentró en la región centro del país, que obviamente continuará siendo el objetivo estratégico a no ceder

—en tanto concentra tanto al poder económico y político del país—, es necesario relocalizar el centro de gravedad hacia las nuevas prioridades estratégicas en las que deberá desenvolverse nuestro país en el futuro: el Atlántico Sur y, por extensión, la Antártida.

Por último, y en correspondencia con la disposición estratégica defensiva, la adecuación del despliegue debiera considerar la disposición de los diferentes objetivos de valor estratégico a definir por el nivel estratégico nacional. La incorporación en la DPDN 2014 de la protección de nuestros recursos estratégicos como interés vital a preservar por parte del IM de la Defensa Nacional en cumplimiento de su misión principal define elementos de juicio que no se podrán soslayar en el planeamiento del futuro rediseño.

¹ Este trabajo es el resultado de varios años de discusiones. En una primera etapa (2010-2012) contribuyeron al debate sobre el despliegue de las Fuerzas Armadas argentinas Luciano Anzelini, Iván Poczynok, Elina Zacarías Di Tullio y Daniel Rodríguez. En una segunda etapa (2013-2015), contribuyeron también a esta discusión Ramiro Riera, Belén Canto y Candela Justribó. Agradecemos a todos ellos sus aportes.

² Según Eissa (2015) la política de defensa puede ser dividida en tres dimensiones analíticas: dimensión estratégica o política de defensa en sentido estricto, dimensión política militar y dimensión internacional de la defensa. La primera dimensión remite a las acciones, actitudes y medidas institucionales de carácter estratégico destinadas a prevenir o enfrentar las distintas situaciones de riesgo, amenaza o conflictos actuales o potenciales de actores estatales militares externos contra los intereses vitales del Estado; la segunda, siguiendo a Jorge Battaglini (2010: 164) refiere al “conjunto de decisiones orientadas a regular el comportamiento político que generalmente tienden a desarrollar las Fuerzas Armadas”, es decir aplica los instrumentos políticos para administrar y controlar burocráticamente a la institución castrense; por último, la dimensión internacional consiste en todas aquellas acciones que se realizan desde la política de defensa como contribución a la política exterior de un país, lo cual, en términos de Russell (1990) constituye un punto de contacto entre ambas políticas.

³ Más adelante se hace referencia a algunas iniciativas estratégicas adoptadas entre 1983-2005.

⁴ Si bien algunos autores encuentran diferencias en torno a los diversos términos posibles, en este trabajo utilizamos el concepto de “defensa no ofensiva” como sinónimo de “defensa defensiva”, “defensa no provocativa”, “defensa fomentadora de confianza”, etc., en tanto que los diferentes términos ponen de manifiesto distintos aspectos del mismo concepto.

⁵ Entre ellas, cabe destacar la eliminación de los cargos de Comandantes en Jefe de las Fuerzas, el fortalecimiento del Estado Mayor Conjunto y la renovación de la burocracia del Ministerio de Defensa. Ver sobre esto López (1994).

⁶ No obstante, durante este período cabe destacar la aprobación de la Ley del Servicio Militar Voluntario, la Directiva de Planeamiento Estratégico aprobada a través del Decreto N° 1.116/96 y el involucramiento en las operaciones de paz de Naciones Unidas.

⁷ Por ejemplo, la Armada, el Ejército y la Fuerza Aérea cuentan con sus propias aviaciones de combate.

⁸ Existe como antecedente el Decreto N° 1116/1996 que aprobó la Directiva para la Realización del Planeamiento Militar Conjunto, que si bien dio inicio a un ciclo de Planeamiento Estratégico Militar que culminó con la DEMIL 1999, por su contenido y porque el proceso resultante no fue conducido por el poder político, su incidencia es más bien limitada.

⁹ Si bien algunos autores encuentran diferencias en torno a los diversos términos posibles, en este trabajo utilizamos el concepto de “defensa no ofensiva” como sinónimo de “defensa defensiva”, “defensa no provocativa”, “defensa fomentadora de confianza”, etc., en tanto que los diferentes términos ponen de manifiesto distintos aspectos del mismo concepto.

¹⁰ Clausewitz señala que en la guerra una actitud y posicionamiento estratégico defensivo no supone la imagen de “escudo”, sino la de un escudo que es acompañado por golpes asestados hábilmente.

¹¹ Los tanques de combate, los vehículos blindados de combate, los sistemas de artillería de gran calibre, los aviones y helicópteros de combate y los portaaviones son ejemplos de sistemas de armas de penetración estratégica.

¹² Cabe destacar que, de acuerdo a datos publicados en el Libro Blanco de la Defensa (2015), la incidencia del gasto en personal se redujo al año 2014, representando un 77.71 % del total del presupuesto ejecutado.

Referencias

Acuña, Marcelo; Runza, Ricardo (2005) *Hacia la modernización del sistema de defensa argentino*. Buenos Aires: Altamira.

Anzelini, Luciano; Pockzynok, Iván (2014) "The military strategic planning in Argentina (2003-2013): Reflections on the political administration of defense". *Revista Austral: Brazilian Journal of Strategy and International Relations*, 2 (6) 143-167.

Anzelini, Luciano; Pockzynok, Iván (2014a) "De la política militar a la política de defensa. El ciclo de planeamiento de la Defensa Nacional (2007-2011) como punto de inflexión". Disponible en http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.1677.pdf

Ballester, Horacio; García, José; Gazcón, Carlos; Rattenbach, Augusto (1987) *Fuerzas Armadas Argentinas. El cambio necesario: bases políticas y técnicas para una reforma militar*. Buenos Aires: Galerna.

Battaglino, Jorge (2010) "La política militar de Alfonsín: la implementación del control civil en un contexto desfavorable" en R. Gargarella, M. V. Murillo y M. Pecheny (comp) *Discutir Alfonsín*. Buenos Aires: Siglo XXI, págs. 161-184.

Cáceres, Gustavo; Scheetz, Thomas (1995) "Evolución de la Guerra en el Siglo XX: Posibilidades para el Futuro Inmediato" en Gustavo Cáceres y Thomas Scheetz (eds.), *Defensa No Provocativa: una Propuesta de Reforma Militar para la Argentina*. Buenos Aires: Editora Buenos Aires, págs. 55-75.

Clausewitz, Carl (1973) *De la guerra*. Buenos Aires: Círculo Militar.

Eissa, Sergio (2015) ¿La irrelevancia de los Estados Unidos? La política de defensa argentina. Buenos Aires: Arte y Parte.

Kedzior, Richard (2000) *Evolution and endurance: the U.S. Army Division in the twentieth century*. Santa Monica: RAND Corporation.

López, Ernesto (1994) *Ni la ceniza ni la Gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.

McGregor, Douglas (1997) *Breaking the Phalanx: A New Design for Land power in the 21st Century*. Washington DC: Center for Strategic and International Studies.

Ministerio de Defensa (2010) *Libro Blanco de la Defensa Nacional*. Argentina Bicentenario/2010. Buenos Aires: Ministerio de Defensa

Ministerio de Defensa (2015) *Libro Blanco de la Defensa 2015*. Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

Møller, Bjørn (1995) "Defensa no-ofensiva y fomento de confianza en Sudamérica". *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, 10: 3. http://www.fes-seguridadregional.org/images/stories/docs/1034-001_g.pdf accesado el 18 de agosto de 2016.

Møller, Bjørn (s/f) "Non-offensive defence: A brief introduction". Copenhagen Peace Research Institute. <http://www.copri.dk/copri/researchers/moeller/NOD-introduction.doc> accesado el 18 de agosto de 2016.

Pockzynok, Iván (2013) "Reforma sin conducción. La dimensión estratégica de la política de defensa durante el segundo gobierno de Carlos Menem (1995-1999)". Ponencia presentada en las X Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Pion-Berlin, David (2001) "Civil-military circumvention. How argentine state institutions compensate for a weakened chain of command" en David Pion-Berlin, (ed.) *Civil-military relations in Latin America. New analytical perspectives*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, págs. 135-193.

Russell, Roberto (1990) *Política exterior y toma de decisiones en América Latina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Sain, Marcelo (1999) "Seguridad regional, defensa nacional y relaciones cívico-militares en Argentina", en Francisco Rojas Aravena (ed.) *Argentina, Brasil y Chile: integración y seguridad*. Caracas: FLACSO-Chile/Nueva Sociedad, págs. 125-162.

Sain, Marcelo (2002) "Las Fuerzas Armadas en la Argentina. Los dilemas de la reforma militar en una situación de crisis". *Security and Defense Studies Review* (2) 2:217-245.

Scheetz, Thomas (2011) "Teoría de la gestión económica de las Fuerzas Armadas". Documento de Cátedra. Universidad de la Defensa Nacional.

Cómo citar este artículo:

Gastaldi, Sol y Eissa, Sergio (2017) "El Instrumento Militar Argentino. Reflexiones en torno a su despliegue". *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol. 7 N° 13:

Desigualdad de género y políticas públicas en áreas naturales protegidas

Gender inequality and public policies in protected areas.

Martha Cecilia Jaramillo Cardona

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en estudios regionales (El Colegio de la Frontera Norte, México) y Maestría en Desarrollo Regional de la Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá). Docente e investigadora de tiempo completo de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), sede Tijuana. Encargada de la Academia de Ciencias Sociales y Humanas de la Facultad de Economía y Relaciones Internacionales. Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).
martha.jaramillo@uabc.edu.mx
mcjaramu06@hotmail.com

Salvador Adame Gómez

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en estudios regionales (El Colegio de la Frontera Norte, México) con Maestría en Desarrollo Turístico con especialidad en planeación (Universidad Autónoma de Guerrero). Docente e Investigador de Tiempo Completo de la Universidad Estatal de Sonora, sede San Luis Río Colorado.
adamesalvador@hotmail.com

Fecha de recepción:

1.5.2017

Fecha de aprobación:

26.7.2017

Resumen

Este trabajo discute la forma en que se visualiza la desigualdad de género en los procesos de desarrollo en el Ejido Luis Encinas Johnson localizado dentro del municipio de San Luis Río Colorado Sonora, en la parte sureste del Valle Agrícola de Mexicali, área natural protegida caracterizada por políticas públicas en contradicción, una de conservación y otra de desarrollo humano. Se reflexiona sobre los impactos sociales, económicos y ambientales que la zona de estudio ha presentado como consecuencia de su declaración *como área natural protegida*, reconocimiento que vino a transformar la visión de las políticas públicas de conservación y el papel que deben cumplir los ejidatarios que viven en ella, especialmente las mujeres cabeza de familia, que se sienten excluidas por los programas públicos que allí se desarrollan por su condición de mujeres.

Palabras clave: desigualdad de género - políticas públicas - áreas naturales protegidas - conservación - desarrollo humano - México.

Abstract

This paper discusses gender inequality observed within the development process of the Ejido Luis Encinas Johnson, located at the Municipality of San Luis Río Colorado, Sonora, in the Southeast region of the Agricultural Valley of Mexicali. The Ejido was declared a

protected area on which the government established a set of conflicting public policies, one policy for conservation and a second policy for human development. Our aim is to reflect upon the social, economic and environmental impacts of this zone after it was designated a protected area. This act changed the way conservation public policies are envisioned and the role that the population must adopt in order to comply with the new regulations. This was especially challenging for women who are head of their families, for they feel excluded from public programs because of their gender.

Key-words: *gender inequality - public policies - protected areas- conservation - human development- Mexico*

Introducción

Existe una amplia discusión teórica sobre el término desigualdad, desde construir su definición a partir de distintas aristas del conocimiento, hasta cuestionar su concepción, práctica y uso en diversos órdenes del comportamiento humano, donde la claridad y opacidad de la palabra por sí misma es discutida. Debatir la desigualdad nos lleva a considerar las propuestas teóricas de justicia de Rawls (1997) y de libertad de Sen (1993), quienes de manera específica identifican que la desigualdad no se representa necesariamente por la falta de bienes; para Rawls consiste en el respeto por uno mismo, mientras que para Sen lo relevante son las aptitudes básicas. Ambas propuestas han permitido la teorización sobre la justicia en las ciencias sociales.

En términos de Caballero (2006) tanto la justicia como la libertad constituyen un acuerdo personal racional y una situación igualitaria que tiene validez universal e incondicional. Por lo tanto, pensar en igualdad conlleva necesariamente al manejo de valores en función de la imparcialidad, bajo la condición que ésta nos conduce irremediamente a resultados imparciales. Comprendida de esta manera la justicia, entonces el efecto razonable mejora la influencia de factores naturales y sociales que aseguran el tratamiento equitativo de las distintas concepciones del bien.

Esta discusión referida a la justicia y la libertad permite trabajar la desigualdad como una consecuencia de la injusticia social y económica, las cuales se miden tradicionalmente utilizando el consumo, el ingreso u otros indicadores de riqueza (PNUD, 2013). Esta de-

rivación nos indica que la libertad no es otra cosa más que el derecho igual de todas las personas a un extenso cúmulo de libertades, pero también se reconoce que las desigualdades económicas y sociales se determinan con la acción ventajosa de unos individuos sobre otros, quienes son sometidos de manera directa e indirecta. Estas nociones de justicia de Rawls, muestran una idea clara de cómo se construye el principio de diferencia.

Buscando explicar este principio para entender la desigualdad, se atiende la propuesta de Ferrajoli y Carbonell (2005), quienes explican que la igualdad y la diferencia no son antónimas, por el contrario se exigen mutuamente, dado que la igualdad no implica homogeneidad en relación con las formas de ser, actuar y pensar de las personas. Esta relación analizada desde el ámbito del derecho determina que las diferencias no se valorizan ni se desvalorizan, no se tutelan ni se reprimen, no se protegen ni se violan; estrictamente se les ignora. Pero se asume que la jerarquía de identidades sí se obtiene por acciones valorizadas por razón de sexo, nacimiento, etnia, fe religiosa, lengua, renta, entre otras (Lamas, 1986).

Entonces, es un hecho que las diferencias existen entre las personas, ya sea de índole natural, social o cultural, por lo tanto, distinguen e individualizan a los sujetos expresando su identidad y originalidad, características que deben ser valoradas y protegidas por el derecho (Ruiz, 2009). Estas desigualdades, ya sean económicas, sociales o políticas son discrepancias que existen tanto en el goce como en el ejercicio de los derechos de los individuos, y en tanto que profesen niveles legales diversos se traducen en desventajas para unos y ventajas para otros, modelos que deben desaparecer con base en el derecho, no sólo escrito, sino en palabra.

Actualmente, como una característica de nuestra sociedad a pesar de su avance en el combate a la desigualdad de género, se manifiesta abiertamente en la ocultación de ésta en el lenguaje, sobre todo cuando entendemos que la palabra es el elemento más influyente en la formación del pensamiento de una sociedad. Esto nos conduce a escudriñar en la opinión de Pateman, citada por Postigo (2006), cuando menciona que el pensamiento político establecido ha evidenciado la obediencia femenina como una consecuencia de la debilidad física e intelectual de las mujeres, y como resultado de un acto de consentimiento, aunque las mujeres no lo hayan negociado. Bajo esta lógica la mujer fue incorporada a una esfera que es y no civil el ámbito privado, es parte de la sociedad pero separado de la esfera civil (Postigo, 2006).

En este sentido, y apoyados en el argumento de la modernidad, las diferencias biológicas y psíquicas inscritas a los sexos han constituido la base que justifica la división de la ciudadanía en dos esferas: 1) la esfera civil y 2) la esfera doméstica. La primera, en palabras de Mejías y Henríquez (2012), se manifiesta por la conquista de espacios y poder político, una lucha que aboga por una ampliación de derechos humanos y ciudadanos y una

real participación democrática en ambos sexos; mientras que la segunda ha limitado el acceso de las mujeres a la esfera pública en donde se desarrolló la sociedad civil (Varela, 2012). Esta desigualdad explica, según Bourdieu (2007), la eficiencia masculina en un modelo de legitimación al inscribir lo femenino en una construcción social biologizada.

A lo largo de la historia de las sociedades, los estudios sobre desigualdad de género han sido abordados desde dos ámbitos de acción: público y privado (Soto, 2013; Postigo, 2006). En ellos se pone en evidencia cómo desde siempre la mujer ha sido erróneamente considerada un objeto y no un sujeto de derecho, subordinada y discriminada a la imagen del hombre dominante como jefe y proveedor de la familia, limitándola culturalmente a la simple figura del hogar (Soto, 2013), situación que ha cambiado paulatinamente con los espacios ganados por las mujeres en diversos terrenos de la vida laboral, política y social.

No obstante este avance significativo en la participación de la mujer en el escenario económico, político y social muestra a través de una amplia bibliografía que las desigualdades de género, al igual que otras formas de inequidades, exhiben otros aspectos simbólicos y estructurales, ideológicos y materiales, interactivos e institucionales que se articulan para producir tal efecto (Oliveira, 2007; Maffia, 2006). Este conjunto de normas, valores y prácticas que establecen relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres dentro y fuera del grupo social o familiar, permite explicar el nivel de restricción de la mujer al acceso en actividades, funciones y decisiones en su vida y comunidad.

Aunque este fenómeno de relaciones jerárquicas entre género se ha extendido, se agudiza aún más cuando se presenta en el ámbito rural. A pesar de todos los avances en materia de igualdad social, la realidad nos exhibe que a pesar de estar en pleno siglo XXI sigue prevaleciendo lo urbano sobre lo rural (Warman, 2001), por consecuencia, los pocos estudios sobre género en áreas naturales protegidas (en adelante ANP) demuestran que gran parte de las mujeres que habitan estas zonas o dependen de ellas, no tienen acceso ni control sobre estos recursos (Lara y Vizcarra, 2008).

Esta realidad de desigualdad de género en ANP, se sustenta en la percepción que tienen las mujeres respecto a los hombres en las actividades productivas, donde es común que ésta se construya en función del uso específico de los recursos según el sexo (Velázquez, 2005). Entonces, el gran reto de las políticas públicas estriba, por tanto, en asegurar la equidad entre los géneros, tomando en cuenta que las relaciones de poder se reproducen jerárquica y asimétricamente entre hombres y mujeres, donde ellas son las más afectadas en cuanto al acceso, manejo y control de los recursos naturales.

El desarrollo de este trabajo pretende desde la metodología cualitativa, a través de cinco entrevistas en profundidad a mujeres ejidatarias y servidores públicos, realizar un análisis crítico y reflexivo de lo que significa el diseño de las políticas públicas en las ANP, al mismo

tiempo de examinar la forma en que estas abordan el tema de la exclusión de las mujeres que habitan el ejido, por el hecho de ser “mujeres”, sobre todo cuando son cabeza de familia.

1. Material y Método

Para este artículo se empleó información procedente de entrevistas en profundidad a servidores públicos responsables de diseñar las políticas públicas ambientales y a mujeres habitantes del Ejido Luis Encinas Johnson localizado en el municipio de San Luis Río Colorado (estado de Sonora), en la porción sureste del Valle Agrícola de Mexicali que hace parte de la “Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado”.¹ El objetivo de la investigación consistió en identificar, desde la visión institucional y la de las ejidatarias, la forma en que se deciden y llevan a cabo los programas de conservación ambiental para esta zona sin tener en cuenta una visión de género.²

2. Políticas públicas y áreas naturales protegidas: un escenario de contradicción y desigualdad social

Uno de los asuntos que mayor debate político, intelectual y académico ha suscitado en diversos ámbitos de la vida pública mexicana en los últimos años, es el relacionado con el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas de bienestar. Desde siempre, ha sido una constante que las políticas de prosperidad se construyan desde capacidades de atención a exigencias con características homogéneas y al mismo tiempo desiguales, analizadas y gestionadas con carácter estricto y administrativo (Subirats y Gomá, 2000).

En este entramado de desigualdad, la hechura de las políticas públicas en México no se efectúa a través de algún dispositivo de observación de los hechos, sino que el hacedor de las políticas trabaja con supuestos y categorías que configuran la realidad, motivo por el cual opera con esquemas, modelos y marcos de referencia implícitos y explícitos (Aguilar, 2007). Esta forma de actuación en la estructura histórica, política, económica y social de hacer políticas permea de manera directa e indirecta su proceso de elaboración, de tal forma que se siguen tomando las decisiones en los nichos de poder, excluyendo las demandas de las comunidades y población en general (Viola, 2000).

Por supuesto, no es extraño encontrar que esta manera de concebir políticas públicas se evidencia claramente en las ANP, espacios geográficos que manifiestan costos de oportunidad (CONANP, 2009), aunque sobre esto existan opiniones encontradas (PNUMA, 2007). El discurso ambiental para las ANP se muestra en dos vertientes, por un lado se menciona que las reglas de operación marcadas en los Planes de Conservación y Manejo promueven un mayor bienestar para la población que en ellas reside; por otro, se argumenta que las condiciones de pobreza en que se desarrollan estas zonas protegidas tienen un efecto negativo en los objetivos de las mismas, generado por la insuficiencia

en financiamiento y personal para atender la gran dimensión del área. Esta circunstancia se puede encontrar en los Programas de Empleo Temporal (PET) y el Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), que destacan la escasa inversión en el desarrollo social que implementan las ANP, pero sobre todo, evidencian que la perspectiva de género no está definida ni mucho menos incorporada como algo relevante.

La ausencia de la perspectiva de género y sus impactos en la desigualdad social en el funcionamiento efectivo de las ANP en el mundo, puede corroborarse en la amplia literatura que se ha producido al respecto, la cual resume que esta condición de desigualdad de género no solo puede detonar las condiciones de pobreza, sino que la restricción de acceso de la mujer en los programas de conservación y manejo de los recursos naturales, tiende a reducir las oportunidades de mejora del desarrollo humano en las comunidades locales (Riemann, Santes-Álvarez y Pombo, 2011). Sin embargo, a pesar del incremento de estudios sobre las ANP, es un hecho que existe poca información documentada respecto de las repercusiones sociales, económicas, ambientales y culturales que las prohibiciones en el aprovechamiento cotidiano de los recursos naturales y culturales aplican a los pobladores de estas áreas.

Las limitaciones y restricciones en el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que marca la ley, han sido la causa que la población local, en particular la mujer, emigre de sus comunidades en busca de nuevas experiencias laborales para sostener la economía familiar. Analizada de esta manera, se demuestra que las ANP cumplen de manera insatisfactoria con los objetivos básicos del interés público: el beneficio social, la distribución equitativa de la riqueza por género, el cuidado de los recursos naturales y la mejora de condiciones de vida de las personas. Más bien, parecen efectivos instrumentos administrativos para generar condiciones de desigualdad de género (Riemann et al, 2011).

En este sentido Lara (2008) plantea que el gran reto de la política ambiental está en desarrollar programas que aseguren la equidad entre los géneros, considerando como las relaciones de poder se reproducen jerárquica y asimétricamente entre hombre y mujeres, donde estas últimas son más afectadas en el acceso, manejo y control de los recursos forestales – como se advierte más adelante en las entrevistas realizadas para este estudio.

3. Desigualdad de género: los intereses institucionales y las realidades locales

De acuerdo al Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJ), la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas que emanan del Poder Ejecutivo federal, ha constituido uno de los principales retos de la administración pública en México (INMUJ 2002). El informe oficial destaca la incorporación del discurso y la representación a las políticas institucionales, relevando avances significativos en la elaboración de planes y proyectos con perspectiva de género. El documento aclara sin embargo que, en el plano teórico, el

género no solo se relaciona con las mujeres, por lo que en ningún momento el enfoque se centra en cuestionar los roles tradicionales femeninos.

Con la comprensión de que en la mayoría de las ANP en todo el mundo existen poblaciones que viven en su interior o en zonas adyacentes, las poblaciones viven sujetas a políticas y programas gubernamentales relacionados con los distintos tipos de actividades que las oficinas gubernamentales desarrollan en las áreas. Por ello, el Capítulo 24 de la Agenda 21, aprobada el 13 de junio de 1992 por 178 países en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Cumbre de la Tierra) de Río de Janeiro, donde plantea medidas que se deben tomar a nivel mundial, nacional y local en todos los ámbitos en los que los seres humanos afectan directamente la tierra, en la sección II-24 incluye la participación de las mujeres para lograr este desarrollo (ONU, 1992). Por su parte, la Convención para la Lucha contra la Desertificación de las Naciones Unidas (UNCCD por sus siglas en inglés) cuyo acuerdo Internacional universal busca promover una respuesta global para la desertificación, que entró en vigencia el 26 de diciembre de 1996, estipula una serie de medidas para promover la participación efectiva de las mujeres en la planificación de políticas, la adopción de decisiones, la ejecución y revisión de los programas nacionales de lucha contra la desertificación. Lo que se trata de explicar es que efectivamente existen, aunque sea en el discurso, aproximaciones pero no suficientes a la incorporación de las mujeres para ser sujetos de participación en el desarrollo de las ANP.

Por otro lado, la etnografía como metodología cualitativa expuesta por Geertz (1991, Aguilar, Castañeda y Salazar 2002) permite observar la necesidad de promover el capital social e incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas ambientales en ANP, realidad que evidencia que existe un amplio discurso relacionado con el desarrollo sostenible, más que un conocimiento real de las demandas específicas de las poblaciones locales, en particular de las mujeres, quienes se sitúan solo como espectadoras de los proyectos productivos sustentables que por ley allí se implementan, elaborados siempre desde la institucionalidad con pensamiento masculino, acción que sigue fomentando y extendiendo en esas zonas un amplio margen en desigualdad de género.

En este sentido, y abonando a la discusión del papel de las mujeres en las áreas naturales protegidas, es necesario indagar por qué el diseño de las políticas públicas se orientan más al sexo masculino, discriminando el papel de las mujeres en el desarrollo de estas áreas. Podría pensarse por un lado, que quienes diseñan y deciden son hombres que amparados en una normatividad deciden los planes y programas de manejo ambientalmente sustentables donde la responsabilidad de implementación de los mismos es adjudicado a los hombres por su fuerza, o una segunda razón es la idea errónea de lo que significa la visión de género y la asociación de esta palabra con debilidad, pese a los grandes aportes que las mujeres han generado al desarrollo, como lo expone Vizcarra (2008) y a los desarrollos de la teoría de género; las desigualdades sociales que afectan

directamente la vida de las mujeres, no sólo siguen reproduciéndose sino que se complejizan colocándolas en situaciones de mayor desventaja, marginación y pobreza.

En este sentido y como lo plantea Vizcarra (2008) siguiendo en esto a la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO 1996), se le debe dar valor a los conocimientos especializados de las mujeres en relación con los recursos genéticos aplicados a la agricultura y la alimentación, que hacen de ellas custodias esenciales de la diversidad biológica. Por tal razón la misma invita a las instituciones a reconocer la utilidad de aprender de los conocimientos locales de las mujeres con miras a proteger y mantener el medio ambiente, tal y como lo recomienda la Agenda 21 en su apartado de Mujer en el desarrollo sustentable, pues el agua, el bosque, la tierra y la biodiversidad están presentes en muchos niveles de la vida de las campesinas, en este sentido es una cualidad de mucho valor de las mujeres que no se reconocen en el diseño de las políticas públicas para las zonas ambientalmente protegidas (ONU, 1992).

4. Zona de estudio: dos políticas públicas en contradicción

La Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado (RBAGDRC) es ampliamente reconocida por su relevancia ambiental, histórica y cultural a nivel internacional. Este reconocimiento como zona de gran biodiversidad sustentó el criterio para que el 10 de junio de 1993 fuera decretada oficialmente como área natural protegida, con una superficie de 934,756-25-00 ha, integrada por aguas de jurisdicción federal del Golfo de California y terrenos de los municipios de Mexicali (estado de Baja California) y San Luis, Río Colorado y Puerto Peñasco (estado de Sonora) (SEMARNAT, 2007:14-15).

A pesar que en México existe una legislación ambiental que atiende las ANP, el sentido que expresa la política fundamentada en el criterio de atención al territorio como reserva de la biosfera es el de conservación, condición que ha generado grandes cambios en las actitudes y percepciones con respecto al suelo que se ha configurado a través del tiempo y de las culturas. La legislación que ampara la reserva de la biosfera estipula que en la formulación y la aprobación del plan de manejo deben participar las comunidades que existen en ese ámbito. En el caso de la RBAGDRC, los principales usuarios del suelo y los recursos son, además de los pescadores comerciales, pesca deportiva, los propietarios turísticos, los agricultores, los organismos no gubernamentales y la población local (SEMARNAT, 2007).

Los actuales administradores de la reserva están enfrentando cambios de adaptación del conocimiento local tradicional de los ejidatarios y sus formas de aproximarse hacia un proceso de desarrollo sustentable. Sin embargo, la incorporación de la mujer en los proyectos productivos sustentables se ve minimizada en la zona, porque esos proyectos (forestación, ecoturismo y restauración de surcos) se enfocan hacia los hombres por requerir de esfuerzo físico, condición que reafirma la visión errónea de que la mujer

es débil y frágil (Entrevista al Director de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) de San Luis Río Colorado, realizada el 20 de octubre de 2014).

Los criterios institucionales para seleccionar los proyectos productivos sustentables en la RBAGDRC, incluyen preservación de la diversidad biológica y de las costumbres y los estilos de vida de los residentes del área, atención a los principios de sustentabilidad, no interferencia en la aplicación de otro proyecto productivo en la zona, no ser excluyentes en diferentes localidades –debido a los diferentes temas que se pueden atender dentro de la reserva los proyectos productivos que se seleccionen no deben centrarse en una sola área, debiendo buscar la diversidad- y, finalmente, que no sean contingentes –es decir que el proyecto seleccionado no debe atender o dar respuesta a una catástrofe ambiental (SEMARNAT, 2007). Aunque parciales, estos criterios proporcionan un marco para advertir que en ningún momento se habla de género, o sea que la inclusión de las mujeres como agentes activos en los proyectos no figura ni en el texto ni en el discurso de las autoridades de la zona.

“En nuestra área de influencia existen dos condiciones muy específicas para seleccionar un proyecto: 1) que exista disponibilidad de financiamiento y; 2) que la mano de obra esté disponible, preferentemente hombres, por el tipo de trabajo rudo que requiere el plan” (Entrevista, Director de la CONANP San Luis Río Colorado, 20 de octubre de 2014).

Desde la perspectiva de Murrieta (2003), estas dos condiciones son atendidas por la política mexicana de conservación, donde existen algunos soportes financieros para hacer frente a los cambios de conservación y participación comunitaria en la protección de áreas, o al menos para mantener la administración del sitio, situación que hasta el momento parece no haber sido concretada en la zona, al presentar una contradicción de enfoques e intereses entre administradores y ejidatarios, pero sobre todo exponer cómo la desigualdad de género se construye a pesar de estar contemplado en la visión de la política ambiental.

Para lograr una aproximación a la comprensión de la desigualdad de género en las ANP, se debe reconocer que existen dos políticas públicas en permanente contradicción en un mismo territorio: una de conservación y otra de desarrollo humano, fenómeno que tiene origen en un proceso mal planeado y desarticulado que el gobierno federal implementó en la década de 1970 como estrategia para aminorar la presión social y demográfica y que hasta la fecha sigue vigente, generando una constante disputa entre administradores de la reserva y los ejidatarios de la zona, en particular de las mujeres, quienes se quejan de la falta de oportunidades de acciones locales para su economía familiar.

En este contexto de disputa constante, no siempre existe coincidencia entre dos actores tan desiguales en un mismo territorio, argumento que se sustenta en que sus propósitos

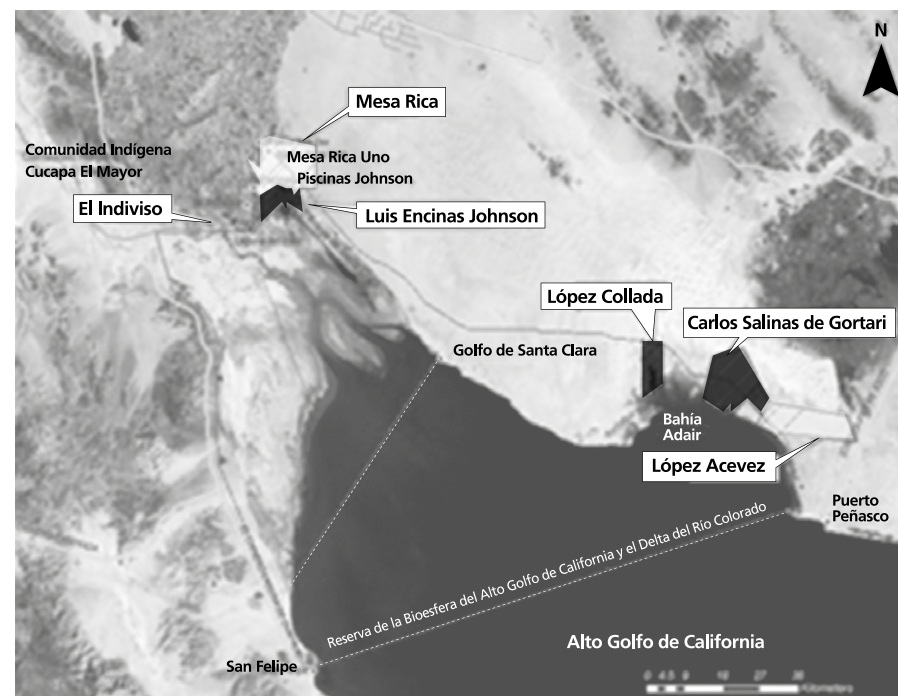
e intereses son diferentes. Con esto se desea explicar que no solamente los intereses son disímiles, sino que el canal de diálogo entre los administradores y las ejidatarias, no cumple con su objetivo primordial de informar los planes de desarrollo a la población local. Situación que se constata en el Ejido Luis Encinas Johnson.

Ejido Luis Encinas Johnson: la realidad desigual de las mujeres

El Ejido Luis Encinas Johnson se encuentra localizado dentro del municipio de San Luis Río Colorado Sonora, en la parte sureste del Valle Agrícola de Mexicali (Gráfico). Este ejido tiene una superficie total de 6,092 hectáreas, sin incluir el núcleo poblacional de 25 hectáreas que se encuentra a 3 kilómetros al norte el polígono del Ejido y está ubicado entre los Ejidos Mesa Rica y Roberto de la Madrid.

El Ejido limita hacia el norte con el Ejido Mesa Rica, hacia el noreste con el Ejido Flor del Desierto, al noroeste con el Ejido Roberto de la Madrid, hacia el suroeste con el Ejido Francisco Aguilar Espinoza, y hacia el sur con la Reserva de la Biosfera del Alto Golfo de California y Delta del Río Colorado.

Gráfico 1.



Fuente: PRONATURA, 2014.

El Ejido cuenta con 44 ejidatarios de los cuales el 67% son hombres y 33% mujeres. Es una población rural con alto grado de marginación social y económica; de acuerdo a la Cruzada Nacional contra el Hambre la mayoría de los ejidatarios se encuentran viviendo fuera del ejido por motivos laborales (SEDESOL 2014).³ Con relación a su representatividad-organizativa, los recursos se gestionan para tratar los problemas y necesidades comunitarias a través de la mesa directiva. La autoridad máxima es la asamblea ejidal en la que participa el total de los ejidatarios. La asamblea sesiona cada mes por lo menos, para discutir los asuntos que conciernen a su población, su objetivo es mantener una eficiente administración de los recursos (económicos y naturales) con los que cuenta el Ejido. Se trata de llegar a un consenso por mayoría de votos, en base a esto la mesa directiva toma la decisión.

En este proceso de gestión y a pesar de las buenas intenciones que presentan los administradores de la reserva con respecto a los proyectos productivos, la realidad muestra que existen restricciones para generar alternativas de desarrollo local, bajo el argumento de que los planes propuestos, o no son sustentables, o simplemente no hay financiamiento. Según datos identificados por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) y la organización ambiental PRONATURA, “*las propuestas no emergen de la comunidad, lo que deja a los administradores tomar la decisión, dejando de lado la oportunidad de que las mujeres puedan incidir en la generación de opciones económicas que contribuyan a la mejora de su calidad de vida*” (Rivas, Entrevista, 2014).

Por estas razones se explica que existen pocos datos acerca de la evolución económica del ejido, pero según refieren las ejidatarias en las entrevistas realizadas, este fenómeno de desigualdad de género está asociado a la ausencia de oportunidades laborales, incorporación en procesos de consulta sobre el desarrollo local de la zona y las condiciones mínimas de infraestructura social, responsabilidad de las dependencias federales en materia de conservación y preservación de los ecosistemas locales. En conjunto, todo parece indicar que la idea se enfoca a condenar al olvido a todos los ejidos.

Por los argumentos antes vertidos, se desprende que las políticas de conservación no han logrado armonizar con el desarrollo humano sin importar el género. Se evidencia claramente la ausencia de una voluntad política de las dependencias ambientales de promover un desarrollo local que incorpore a la mujer en los proyectos productivos sustentables. Así lo dejan entrever los siguientes testimonios

“desde antes de la declaración habían prometido invertir en la zona de parte del gobierno federal [...] las ejidatarias necesitamos programas y proyectos que nos generen ingresos para comer y mantener a la familia [...] al no cumplir las promesas tenemos que emigrar en busca de

otras alternativas económicas...” (Entrevista, María, 44 años, ejidataria por 10 años, 2014).

“Desde siempre solo los hombres pueden trabajar en los proyectos de forestación o limpia de terrenos, no tengo recuerdos que se hayan acercado para invitarme a trabajar [...] ni mucho menos para decirme la razón por la cual nos excluyen. A mi entender solo nos dan atole con el dedo, hasta hoy no comprendo sus intenciones de desarrollo en esta zona [...] generalmente, siempre hemos percibido que nos quieren fuera del área [...] al fin y al cabo parcialmente ya lo lograron porque trabajamos en el Golfo de Santa Clara, pero sí creo que las mujeres tenemos mínimas oportunidades de trabajar aquí” (Martina, 62 años, ejidataria por 32 años, 2014).

Como resultado de la falta de políticas y recursos para que la población local pueda realizar proyectos productivos sustentables para su manutención, el desarrollo de la zona queda prácticamente en manos de los administradores, situación que no es bien observada por las ejidatarias cuando refieren que

“nunca hay dinero para nada, solo que si podemos ayudar sin pago [...] para eso no importa que seamos mujeres, al fin y al cabo nos representan los hombres [...] lo cierto es que nosotras ni siquiera existimos en la zona; todo lo comentan, informan o negocian con los hombres, quienes en ocasiones nos dicen algo en la junta ejidal” (Teresa, 66 años, ejidataria por 38 años, 2014).

“Para los administradores, la justificación de rechazo a las mujeres en las propuestas productivas, tiene una relación directa con las condiciones adversas del entorno físico natural, el costo-beneficio de los proyectos y el ambiente de austeridad de financiamiento en que se desarrollan las áreas naturales protegidas del mundo, y específicamente, la RBAGDRC” (Entrevista Director de la CONANP San Luis Rio Colorado, realizada el 20 de octubre de 2014).

Esta percepción de los administrativos con respecto al escenario actual en materia de proyectos productivos sustentables, se puede observar en el siguiente comentario:

“la función de la administración de la reserva es recoger y analizar las demandas de los ejidatarios, con la finalidad de consolidar el binomio conservación-aprovechamiento de los recursos naturales, tarea por demás nada fácil, cuando los proyectos comunitarios impliquen un elevado incremento de recursos financieros, que en una etapa de recorte presupuestal y fase de austeridad, se refleja en el rechazo de la mayoría de propuestas locales sin importar si son hombres o mujeres” (Entrevista Director de la CONANP San Luis Rio Colorado, realizada el 20 de octubre de 2014).

Los datos presentados revelan dos situaciones: primero que las políticas públicas aplicadas en la RBAGDRC desde la óptica de los administradores, están enfocadas hacia la conservación de los recursos naturales de la zona, pero con alto grado de marginación al acceso de las mujeres en las propuestas productivas sustentables, con intención o por omisión; y dos que los grados mínimos de desarrollo humano en los ejidos situados en la zona, en particular en Luis Encinas Johnson, muestran cómo la desigualdad de género ha estado presente desde la declaratoria de la zona como Área Natural Protegida. Ello nos lleva a reconocer que efectivamente existen dos políticas públicas en contradicción: una de conservación y otra de desarrollo humano.

5. A modo de conclusión

Para fines de este trabajo, el tema de la desigualdad de género se comprende como el desigual acceso que por razones culturales tienen las personas según el sexo a los recursos económicos y sociales, destacando que este fenómeno es visible y común en las áreas naturales protegidas de México. Pero el mayor reto de confrontar la economía con la política ambiental es entender en qué nivel de participación del desarrollo local se encuentran las comunidades insertas en las Áreas Naturales Protegidas, así como reconocer si las demandas sociales corresponden a la práctica discursiva de las dependencias y organismos nacionales e internacionales que justifican el aprovechamiento racional sustentable de los recursos naturales en estas zonas, un ejemplo de ello es la Agenda 21 donde en uno de sus apartados invita a los responsables de diseñar estos programas en áreas protegidas a incluir a las mujeres dada la capacidad que estas históricamente han demostrado en la conservación y desarrollo del medio ambiente.

La contradicción de dos políticas públicas en un solo territorio: una de conservación y otra de desarrollo humano, ha generado un escenario de desigualdad de género directa e indirectamente, tomando en cuenta que negar las oportunidades de lograr mejores condiciones de vida a las mujeres a través del uso responsable de los recursos naturales

en su territorio, no solo las discrimina y dificulta su visibilidad, sino que las restringe como ciudadanas y sujetos beneficiarios del bien público.

La desigualdad de género es entendida en las políticas públicas como una circunstancia que ha impulsado a un segmento de la población local del Ejido Luis Encinas Johnson a emigrar y emplear su mano de obra fuera de la localidad, en particular las mujeres al no ser tomadas en cuenta para incorporarse en proyectos productivos sustentables; en ese sentido, el proceso de desarraigo de las mujeres respecto a su comunidad supone una percepción de despojo de los recursos aprovechados tradicionalmente (Riemann *et al*, 2011).

Desde una perspectiva amplia del desarrollo local, se considera que falta mucho para entender que mientras las estructuras políticas y las actitudes culturales no adopten una perspectiva de género en políticas ambientales, la incorporación de la mujer en programas y planes en la zona estará solo en discurso, a la vez que continúe persistiendo la visión de los administradores donde prevalezca el control social de orden patriarcal. Ante esta situación, es imperante exigir a la administración pública que cumpla con los acuerdos internacionales de incorporar a la mujer en los programas de política ambiental; ya no existe excusa válida que justifique la desigualdad de género en algún ámbito, y mucho menos en estas áreas, territorios que deben convertirse en espacios de oportunidad para el desarrollo sostenible, que incrementen la calidad de vida de los pobladores, principalmente el de las mujeres y abatir la contradicción entre las políticas de desarrollo aquí analizadas.

¹ El ejido es una sociedad de interés social, integrada por campesinos mexicanos por nacimiento, con un patrimonio inicial u originario constituido por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransferible, inembargable e imprescriptible; sujeto a su aprovechamiento y explotación a las modalidades establecidas en la ley, bajo la orientación del estado en cuanto a la organización de su administración interna, basada en la cooperación y la democracia económica y que tiene por objeto la explotación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo personal de sus socios (ejidatarios) en su propio beneficio (Ruiz Massieu, 1990).

² Participaron el Director de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) encargado de diseñar y llevar a cabo los proyectos de conservación ambiental, y cuatro mujeres ejidatarias que expresan su sentir de las políticas que se implementan en el área protegida. Es importante señalar que las personas que accedieron a participar en la entrevista lo hicieron de manera informada y voluntaria. La metodología empleada es cualitativa. Las mujeres entrevistadas son cabeza de familia que habitan en el ejido Luis Encinas Johnson desde hace más de diez años.

³ La Cruzada Nacional contra el Hambre es una estrategia de política social, integral y participativa del gobierno mexicano, que pretende una solución estructural y permanente a un grave problema que existe en el país: el hambre, posee un enfoque de carácter integral que involucra múltiples instrumentos de política pública en materia de alimentación, salud, educación, vivienda, servicios en la vivienda e ingresos (SEDESOL, 2013).

Referencias

Aguilar Villanueva, Luis F. (2007) “Estudio introductorio” En La hechura de las políticas públicas. Colección de *Antologías de Políticas Públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, págs. 15-83.

Aguilar, Lorena; Itzá Castañeda e Hilda Salazar (2002). *En busca del género perdido*. San José, Costa Rica: Editorial Absoluto S.A.

Bourdieu, Pierre (2007) *La dominación masculina*. Barcelona: Editorial Anagrama.

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (2009) *Programa Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. México: CONANP.

FAO, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (1996) *El estado mundial de la agricultura y la alimentación*. Roma: Fao.

Ferrajoli, Luigi y Miguel Carbonell (2005) *Igualdad y diferencia de género*. México: Colección Miradas 2.

Instituto Nacional de las Mujeres (2002) *Perfil de mujeres y hombres en México*. México: INMUJ.

Lamas, Martha (1986) “La antropología feminista y la categoría de género». En: *El género, la construcción cultural de la diferencia sexual*. Ciudad de México: PUEG/UNAM, págs.92-126.

Lara, A. Silvana, B. Ivonne Vizcarra, (2008) “Políticas ambientales-forestales y capital social femenino Mazahua”. *Economía, Sociedad y Territorio*, 26: DOI: <http://dx.doi.org/10.22136/est002008214>

Maffia, Diana (2006) “Lo que no tiene nombre” En *Disidencia sexual e identidades sexuales y genéricas*. Ciudad de México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), págs.31-35.

Mejía S. Carlos y Pamela Henríquez R. (2012) “La ciudadanía como co-construcción de espacios de participación en lo público”. *Sociología (Porto Alegre)*, 31:192-213.

ONU, Organización de las Naciones Unidas (1992) Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED). Agenda 21, cap. 24. Río de Janeiro, Brasil. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/esa/sustdev/agenda21/agenda21spchapter24.htm> [25 de junio de 2017].

Oliveira, Orlandina de (2007) “Reflexiones acerca de las desigualdades sociales y el género”. *Estudios Sociológicos*, 75: 805-812.

PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013) *Informe del Desarrollo Humano: El ascenso del Sur*. Madrid: PNUD.

PNUMA, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2007) *Informe Anual*. Madrid: PNUMA.

Postigo A. Martha (2006) *Género e igualdad de oportunidades: la teoría feminista y sus implicaciones éticas-políticas*. Málaga: Universidad de Málaga.

Rawls, John (1997). *Teoría de la justicia*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

Riemann, Hugo; Ricardo V. Santes-Álvarez y Alberto Pombo (2011) “El papel de las áreas naturales protegidas en el desarrollo local. El caso de la península de Baja California”. *Gestión y Política Pública*. México, págs.141-172.

Ruiz Carbonell, R. (2009) *El principio de igualdad entre hombres y mujeres. Del ámbito público al ámbito jurídico familiar*. Barcelona: Universidad de Barcelona.

Ruiz Massieu, M. (1990) *Derecho Agrario*. Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/913/11.pdf> [25 de junio de 2017].

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social (2013). *Cruzada Nacional contra el hambre*. México. Disponible en: <https://www.gob.mx/sedesol/acciones-y-programas/cruzada-nacional-contra-el-hambre-18938> [15 de junio de 2017].

SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social (2014) *Elementos técnicos de diseño, planeación e instrumentación del programa nacional México sin Hambre*. http://www.sedesol.gob.mx/work/models/sedesol/Programa/Cruzada_Nacional_Meexico_Sin_Hambre_Elementos_Metodologicos.pdf (16 de junio 2017).

SEMARNAT, Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (2007) *Programa de Conservación y Manejo Reserva de la Biosfera Alto Golfo de California*. México: SEMARNAT-CONANP.

Sen, Amartya (1993) “Capability and Well-being”, en M. Nussbaum y A. Sen (eds.) *The Quality of Life*. Oxford, Clarendon Press. Tercera reimpresión, México, Fondo de Cultura Económica, 2002).

Soto Romero, G. (2013) *El Estado como garante de los derechos fundamentales de las mujeres en Venezuela bajo el marco de la nueva ley orgánica de los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia*. Madrid: Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Subirats, Joan y Gomá, Ricard (2000) “Cambios en las políticas de bienestar e innovación social en la Unión Europea”. *Reforma y Democracia*, 17: 47-76.

Varela, G. Helena M. (2012) “Iguales, pero no tanto. El acceso limitado de las mujeres a la esfera pública de México”. *CONfines*, 16:39-67.

Velázquez G. Margarita (2005) “El monte se va a acabar: las percepciones de hombres y mujeres acerca del futuro de la selva en la zona maya de Quintana Roo”, en Paola Seisa y Emma Zapata (coords.), *Transformaciones del campo mexicano: una mirada desde los estudios de género*. Ciudad de México: AMER-CONACYT-Gobierno de Zacatecas-Praxis, México, pp. 69-112.

Viola, Andreu (2000). *Antropología del desarrollo. Teorías y Estudios Etnográficos en América Latina*. España: Paidós.

Vizcarra B., Ivonne (2008) “Entre las desigualdades de género: un lugar para las mujeres pobres en la seguridad alimentaria y el combate al hambre”. *Argumentos*, 57:141-170 Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Xochimilco.

Warman, Arturo (2001) *El campo mexicano en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cómo citar este artículo

Jaramillo Cardona, Martha Cecilia y Salvador Adame Gómez (2017) “Desigualdad de género y políticas públicas en áreas naturales protegidas”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* vol.7 N° 13:

Reseña

Emmanuel Biset y Roque Farrán (compiladores)

Estado: Perspectivas Posfundacionales

Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Prometeo Libros, 2017. 280 p. ISBN 978-987-574-843-9.

Sebastián Cruz Barbosa
Universidad Nacional de Lanús

Esta obra tiene una gran virtud inicial y es que, tal vez, por primera vez se compila un conjunto de textos analíticos e interpretativos sobre cómo ha abordado la cuestión del Estado el llamado Posfundacionalismo. Se trata de artículos que trabajan en esta clave con autores de una talla intelectual nodal en el corpus de la Teoría Política Contemporánea: Agamben, Badiou, Butler, Deleuze, Derrida, Foucault, Laclau, Poulantzas, Ranciere y Zizek.

Si bien hace algunos años Olivier Marchart irrumpió con su libro sobre el posfundacionalismo y diseminó este concepto devenido en corriente no está de más aclarar su significación. El posfundacionalismo sostiene la tesis de la inexistencia de fundamentos últimos sobre los cuales fundar lo social y todo fundamento es el producto de decisiones particulares, contingentes y antagónicas. Pero en tanto que ese fundamento es a su vez indispensable para la existencia de lo social como tal, no puede ser eliminado. En este sentido no se trata de desmentir la existencia de fundamentos, como sí haría un pensamiento antifundacionalista, sino de evidenciar la contingencia de los fundamentos, la historicidad y particularidad que inevitablemente los atraviesa.

¿Por qué pensar el Estado desde el posfundacionalismo? Los compiladores Emmanuel Bisset y Roque Farrán nos dan algunas pistas. Pensar el Estado desde el posfundacionalismo es en principio una paradoja, porque esta institución funciona como fundamento político por excelencia en la modernidad, pero de lo que se trata, como hipótesis de trabajo, es de captar y deconstruir esa idea inicial presentando y discutiendo una “textualidad” política capaz de observar en los intersticios las apuestas teóricas y las posiciones políticas de un pensamiento posfundacional del Estado. Es por ello que en ese espacio liminar entre teoría y política, en su producción, el libro se centra en las posiciones políticas del posfundacionalismo respecto del Estado. Una referencia en este sentido, que los varios autores señalan de manera coincidente, es que el posfundacionalismo es una perspectiva francesa de los años 60, una tradición que ha sabido reformular sobre todo la misma noción de crítica en el marco de las transformaciones del pensamiento contemporáneo.

Citando al gran E. Tassin, los autores explican que las determinaciones filosóficas de lo político que dirigieron la representación del Estado son la soberanía, a partir de la cual el Estado se piensa como instrumento de dominación de los pueblos, la gubernamentalidad, como agente de gestión social y administrativo, y la procedimental, como operador de decisiones que responde a las exigencias de la democracia deliberativa. A su vez, los totalitarismos, las guerras de independencia colonial y la globalización han transformado la representación del Estado.

Dentro del pensamiento francés existirían por lo menos tres abordajes críticos del Estado. La crítica del Estado (Althusser, Poulantzas, Castoriadis, Foucault, Deleuze, Lyotard), es fundamentalmente la crítica según la cual el Estado es una tecnología de poder que priva a la sociedad de su poder de auto institución. La segunda es la impugnación del Estado (Clastres, Abensour, Lefort, Rosanvallon, Gauchet, Ranciere), una etapa en la que lo político excede lo estatal y en la que la política no descansa en la dominación y la coerción. Y la tercera, el relevo del Estado (Negri, Hardt, Sassen, Guha, Chakrabarty, Appadurai, Spivak, Bhabha, Chatterjee), piensan el Estado desde los desafíos de la globalización económica y los estudios poscoloniales.

¿Cuál es entonces la concepción del Estado que sobrevuela el libro con los aportes de tamañas figuras intelectuales? Tal vez, la propia cita de J. Martin del libro *El Estado y la subjetividad* que Bisset y Farrán hacen suyas, pueda iluminar acerca de las dificultades para pensar el Estado teóricamente desde el Posfundacionlismo:

“nunca nos enfrentamos al Estado como un objeto unificado y discreto de investigación. Lo que llamamos Estado es un conjunto de diversas instituciones y organismos que recogen información, formulan leyes y emiten edictos. Es simultáneamente un empleador de personal, un proveedor

de bienes y servicios, un lugar de representación política y una agencia de represión. Debido a que su competencia se extiende mucho más allá de su propio aparato en espacios más amplios de la vida social, no es fácil establecer un límite claro entre lo que es el Estado y lo que es no Estado. Por ejemplo, podemos asumir que la familia y el lugar del trabajo son independientes del Estado, sin embargo, se trata de dos áreas de la vida social en gran medida afectados por la legislación pública. No son independientes del Estado, sin embargo, se trata de dos áreas de la vida social en gran medida afectadas por la legislación pública. No son independientes del Estado, pero tampoco están realmente dentro del Estado. El establecimiento de los límites no es la única dificultad encontrada en el análisis del Estado. Para añadir una dificultad, nunca aparece como una sola organización. Las distintas ramas del Estado (administrativa, parlamentaria, judicial, militar, policial, etc.) están separadas formalmente y son autónomas en sus actividades del día a día. A pesar de la sencillez de su denominación, el Estado es una organización compleja y fluida. A pesar de esta complejidad, estamos acostumbrados a pensar en ella como una entidad unificada, una identidad singular”.

Esa dificultad para postular el Estado lleva a plantear que pensar el Estado en clave pos estructuralista implica pensar la multiplicidad de lugares de poder, por eso el Estado confronta con los otros lugares de poder e incluso intenta domesticarlos. Es necesario en este sentido, pensar el Estado en el marco de una multiplicidad de relaciones de poder que dislocan la posibilidad misma de fijar un sendero determinado. También implica pensar el Estado no sólo en su faz represiva. El poder del Estado no debe ser entendido sólo como monopolio de la coacción física legítima sino como la producción de subjetividades.

Además implica pensar el Estado en su faz discursiva, en sus procesos de significación. En la naturaleza discursiva de las prácticas sociales que supone analizar las luchas, disputas, conflictos entre las distintas instancias de poder que configuran las prácticas sociales como prácticas discursivas. En términos de J. Martin lo que está en cuestión no es cómo definir el Estado y su rol en la sociedad, sino determinar bajo qué condiciones el Estado es considerado como principio unificador y los efectos discursivos e ideológicos que pueden derivarse de ello. El intento dedicado a organizar el mundo social como un principio de unidad como pretende hacer el Estado consiste en intentar fijar, a pesar de la irregularidad de lo social, el exceso de sentido y su constante cambio. El Estado,

paradójicamente, para poder funcionar como tal, tiene que poner límites a las diferencias sociales, a los significados compartidos y a la dirección del cambio, y por eso su formación es profundamente anti política.

Sintéticamente, el movimiento analítico que se propone para pensar el Estado en clave posestructuralista, implica dar cuenta de una tensión entre una heterogeneidad compleja y la unidad simbólica que éste pretende, implica resaltar su función anti política que limita la irregularidad de lo social, e implica apostar por una desnaturalización de lo político.

El libro compilado por Biset y Farrán nos invita a adentrarnos en una heterogeneidad de perspectivas y a una heterogeneidad de posiciones, en la que podamos rescatar la singularidad de cada autor sin obliterar sus diferencias. Una lectura con tradición pero heterogénea, una lectura responsable políticamente capaz de estar a la altura de los acontecimientos políticos actuales.

Se destaca el intento de presentar distintas modulaciones de la tradición crítica contemporánea para poder pensar en su complejidad el lugar del Estado en los procesos emancipatorios y particularmente en los procesos progresistas de América Latina que tuvieron, y en algunos casos, tienen lugar actualmente. Para pensar esos procesos de manera heterogénea se requieren apuestas teóricas que nos permitan pensar el Estado en sus diversas dimensiones.

Los textos tocan entonces esa multiplicidad de espacios de reflexión sobre el Estado. Las nociones de soberanía, gobierno, y espectáculo en Agamben; la ontología política en Badiou; los efectos performativos de la estatalidad en Butler; la política de la enunciación en Deleuze; la concepción del Estado para Derrida; la importancia de los conceptos de soberanía, biopolítica y gubernamentalidad en Foucault; el juego entre hegemonía y pueblo en Laclau; la materialidad del Estado y la tensión entre estructuras y relaciones de poder en Poulantzas; la relación entre oligarquía y democracia en Ranciere; el pasaje de la democracia al comunismo según Žižek.

Finalmente, cabe señalar que el libro es el resultado del trabajo del grupo de investigación del Programa de Estudios en Teoría Política de investigadores del CONICET y representa un aporte al pensamiento político en términos de una “ontología política”. La exploración del Estado completa la saga de investigaciones precedentes, de los mismos autores, sobre el sujeto y lo político. Con todo, se trata de una contribución original y refleja un conjunto de abordajes acerca del Estado enmarcados en una escuela de pensamiento contemporánea. Los textos presentan las problematizaciones y establecen puentes conceptuales que enriquecen el conocimiento del Estado. Sin dudas un texto interesante para abrir nuevas “rutas” interpretativas respecto del papel de lo político y el Estado en el mundo contemporáneo occidental.

Reseña

**Olivia Tena Guerrero y Jahel López Guerrero
(coordinadoras)**

Mujeres en la Policía. Miradas feministas sobre su experiencia y su entorno laboral

Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades,
Universidad Nacional Autónoma de México. Primera edición, 2017. 414 págs.
(Colección diversidad feminista)
ISBN 978-607-02-8989-7

Reseña de Mauro Vivas
Universidad Nacional de Lanús

“Las mujeres en las corporaciones policiales son un espejo de la condición de las mujeres en la sociedad que todas habitamos” (p. 12). Este libro surge de un grupo de investigación conformado en 2010 con el financiamiento del Programa de Apoyo a la Investigación e Innovación tecnológica (PAIIT) de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y reúne los resultados y principales conclusiones que realizó el equipo de investigación en la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF) y debates en coloquios, seminarios y en diálogos con colegas de Argentina, Portugal y México.

El libro se divide en dos secciones: la primera concentra en seis capítulos los resultados de cada una de las líneas de investigación de un proyecto general denominado: “El impacto del trabajo en el empoderamiento de las mujeres que laboran en el espacio de la

policía: el caso de la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF)". La segunda sección se llama "*Las mujeres en la policía en contextos de democratización y reforma institucional*" y está compuesta por cinco capítulos, cada uno correspondiente a una investigadora que, desde sus propios espacios institucionales, participaron de la investigación.

Como en toda obra colectiva debemos buscar sus virtudes al interior de sus capítulos, que proporcionan hallazgos interesantes a destacar y pone en cuestión y debate a las corporaciones policiales, definidas como espacios históricamente *masculinizados* y fuertemente *generizados*. Una de las dimensiones concluye que esta institución produce tanto una subjetividad específica como una cultura particular determinada estructuralmente por el tipo de capitales simbólicos que se privilegian (prestigio, notoriedad, fuerza, lealtad, complicidad, etc.) y por las formas de poder que ahí se recrean. En este contexto se produce también un particular *orden de género*, levantado a partir del principio simbólico de la virilidad y la razón y el consecuente rechazo de lo que se concibe como la debilidad e irracionalidad de "lo femenino" (p. 286). Las instituciones modernas no son neutrales al género, sino que se fundan en principio por *pactos patriarcales* hechos por los varones, en los que utilizan a las mujeres como "objetos transaccionales" para pactar su pertenencia al grupo dominante (p. 210).

El libro condensa otros aportes muy significativos para pensar en dimensiones poco analizadas de las instituciones policiales. El capítulo "*Cuerpo, Jerarquía y Poder: acoso y hostigamiento sexual en mujeres policía*", presentado por Olivia Tena Guerrero, Renata Aldaz, Erandi Avnedaño, Zulema Ramos e Irvin Espinosa, busca visibilizar el tránsito del *acoso sexual* al *acoso laboral*. La normalización de algunas prácticas de acoso y hostigamiento sexual vinculadas al poder y la hiperjerarquía muchas veces son legitimadas y consideradas "leves", por ejemplo "los piropos", a diferencia de las que se relacionan con un "sexismo hostil", considerado "grave" o "muy grave" en tanto involucra prácticas que pueden ser tipificadas como delitos. Estas prácticas se vinculan al *poder jerárquico*, definido por el rango de la persona, y al *poder de género*, definido por su posición en el sistema *sexo-género*.

Se ponen en foco prácticas que dificultan la denuncia o para que la denuncia resulte insuficiente o incluso contraproducente para las mujeres policía. Este *tránsito* del acoso sexual al acoso laboral refiere que las situaciones de acoso laboral donde las mujeres que no ceden a las presiones o insinuaciones sexuales ejercidas por sus jefes, son sometidas a situaciones que vuelven mucho más hostil su ambiente de trabajo debiendo realizar cambios, traslados o hasta la renuncia (p. 111).

La significación de los aportes hace que la lectura sea inevitable para cualquier decisor que intente un proceso de reforma de las instituciones de seguridad. Este material va proporcionando hallazgos sobre la situación compleja de las mujeres que trabajan en la policía, por un lado, y las dificultades para poder desarrollar organizaciones demo-

cráticas, teniendo en cuenta más aún que éstas luego son las encargadas de gestionar la conflictividad social, pero que hacia su interior presentan desigualdades crecientes, acosos constantes y la violación a sus derechos que van en detrimento de la tarea que se les encarga.

Otra clave para pensar en organizaciones más democráticas es el uso del tiempo y las horas de trabajo. En "*Mujeres policía de la Ciudad de México: carga total, de trabajo, acceso al tiempo de disfrute y al de reposición*", J. López Guerrero, A. Dely García L. y J. Sánchez parten de una noción del tiempo como recurso "no renovable", escaso e indicador de desigualdad. La frase "hay hora de entrada, pero no de salida" da cuenta de pocas oportunidades para planificar, de incertidumbre permanente y sus implicancias en los proyectos de vida y deseos formativos. El capítulo "*Entre nosotras nos aconsejamos: estrategias de mujeres policía para conciliar la vida laboral*", de Olivia Tena Guerrero extiende la problemática del desigual uso del tiempo en mujeres y hombres. La autora presenta las dificultades con las que tiene que lidiar la mujer en el mercado de trabajo, la incompatibilidad de la asignación social de los deberes domésticos y del cuidado, con los deberes adquiridos frente al trabajo remunerado. En primer lugar sobre el trabajo remunerado se dieron algunas claves para la reflexión, pero también emerge otra situación que complejiza más el panorama y es la "doble jornada", también denominada "doble presencia", lo que implica que luego del horario laboral la mayoría de las mujeres entrevistadas que poseen hijos/as realizan las tareas "domésticas" y de cuidado familiar. Estas mujeres *dobles presencias* se ven obstaculizadas en el desempeño de su rol, aún más si tienen pareja, lo que las autoras denominan *tercera presencia*. Estas demandas de mayor presencia generan más trabajo en el hogar y algunas mujeres resuelven la situación separándose para aminorar la sobrecarga del trabajo. En el capítulo "*Ese cúmulo de situaciones que te agobian: malestares subjetivos en las mujeres policía*", presentado por Olivia Tena Guerrero, Renata Aldaz, Karla López, Paula Jiménez y Guadalupe Rosete, se indaga sobre los *malestares subjetivos* que experimentan las mujeres en policía. La *doble jornada* y *doble presencia*, la desigualdad en el acceso a las jerarquías de mando, las presiones, acoso sexual y hostigamientos, acoso laboral y miedos a las represalias, impactan de manera directa e indirecta en su salud. Hablar de malestares en este sentido, incorpora la dimensión subjetiva ligada a la percepción de éstos por parte de las mujeres.

Las estrategias para la promoción de condiciones de igualdad que favorezcan el empoderamiento de las mujeres, como ser mejoras en las condiciones laborales y de salud, son una tarea primordial de la institución policial, que debe generar un monitoreo de las condiciones de salud y bienestar de las mujeres que allí laboran. El aspecto más operativo en términos de propuesta se da en el capítulo "*Estrategias para el logro de la igualdad de género en el ámbito policial: reflexiones sobre su alcance*", de Adriana L. Muñoz Ramírez, María M. Delgado Palomo y Roberta L. Flores Ángeles. Allí se examina sobre las *fisuras patriarcales* identificadas y que profundizan su análisis. En este sentido, el trabajo con mujeres en la policía tiene varias aristas: por un lado la de construir mejores condiciones laborales dignas y con mayor igualdad, y por otro lado por la interpelación que su misma presencia hace a la institución policial.

Ingresando en la segunda sección del libro, “*Las mujeres en la policía en contexto de democratización y reforma institucional*”, se avanza en una línea que, de manera crítica y propositiva, indaga y revela las dificultades que han tenido distintos países de la región que han intentado procesos de reforma institucional o del sector de seguridad y las cuestiones de género. El capítulo “*Las mujeres en las instituciones policiales, reflejo de la democratización de la sociedad*”, elaborado por Marcela Donadío, plantea la necesidad de una mayor interrelación entre los sectores que trabajan cuestiones de género y los que se dedican a las políticas de seguridad, a fin de propiciar una efectiva transversalización de esta perspectiva en las reformas de seguridad pública en la región.

Ante la demanda creciente de seguridad por parte de la ciudadanía y el aumento de las conflictividades sociales, la violencia y el delito, sumado a la percepción y el sentimiento de inseguridad, los Estados han optado por respuestas ancladas en las instituciones del sistema de seguridad pública. Pero estas policías se encuentran mal remuneradas, con limitaciones en sus entrenamientos, sobreexigidas, y que en más de una ocasión han colocado a las fuerzas de seguridad ante situaciones imposibles de resolver y con riesgos para su vida. En este sentido se requieren procesos de reforma del sistema de seguridad pública que expresa el esquema de policía masculina, “guerrera”, para pensar en modelos que no debieron abandonarse: una policía reflejo de la comunidad a la que sirve, y que está en capacidad para observar, interpretar, prevenir y atender la posible comisión de delitos. En este sentido, los temas de género cobran una relevancia significativa cuando se los incluye en los contextos de seguridad.

En el capítulo “*Mujeres policía en Portugal: protagonistas de un cambio incompleto*” de Susana Durão, se expone en clave histórica el proceso de inclusión de las mujeres a la Policía de Seguridad Pública (PSP) de Portugal en la transición de la dictadura a un régimen democrático y como esta inclusión ha sido limitada, incompleta y hasta bloqueada. En una interesante línea argumental, la autora sugiere que los avances en las estrategias normativas y de políticas sobre la violencia de *género* y *doméstica* no han sido acompañados por una reforma organizacional y del *modus operandi* de la policía y sus ámbitos operativos. Es decir, se otorga poca importancia a la atención primaria a las víctimas y aplaza la profesionalización en este tipo de trabajo. El capítulo concluye afirmando que la inclusión de las mujeres en policía obedeció a una función social: mejorar la imagen institucional, pero sin que ello derivara en un ejercicio de equidad.

En el capítulo “*Jefas policiales y sus posibilidades de liderazgo*”, María E. Suárez de Garay con la colaboración de Gina Z. Santamaría estudian, a partir de investigaciones etnográficas, la experiencia de las mujeres en los procesos de asunción de mando en el mundo policial mexicano y en el marco de redes de relaciones de poder, desigualdades y oportunidades contradictorias donde se desarrollan. Los caminos que estas mujeres jefas y lideresas han tenido que recorrer es complejo y plagado de obstáculos y dificultades.

Han ido aprendiendo y puliéndose en el arte de la negociación estratégica e inteligente sin desconocer la importancia de la jerarquía policial y donde justamente logran poner a ese mundo misógino y machista frente a sus propias debilidades y limitaciones.

El capítulo “*Yo quiero ser una comisaria, una jefa. Reflexiones desde las prácticas y subjetividades de mujeres policía en cargos de jefatura en la Policía de la Provincia de Buenos Aires*”, de Andrea Daverio, ofrece un análisis a partir de trayectorias de vida de mujeres que han alcanzado posiciones de mando en la policía bonaerense. Destaca la autora que las mujeres en posición de mayor jerarquía se enfrentan a dos tipos de pruebas: por un lado, la “prueba de imagen” que más que un premio es una “prueba” a su condición de mujer, por otro la “prueba de conducción”. Ante esto las involucradas han debido adaptarse a las reglas de juego, pero también han innovado, desarrollando y poniendo en práctica un conjunto de *microprácticas* que les han permitido ascender en la escala jerárquica e ir desarrollando sus propios estilos de conducción.

Por último, en “*Mujeres policía ante la vorágine de la inseguridad y el cambio institucional*”, Nelson A. Botello e Ivette T. García presentan algunas reflexiones producto de contrastar sus experiencias de investigaciones en dos organizaciones policiales municipales del Estado de México a más de diez años de distancia. Una de las conclusiones a las que arriban es que las lógicas de exclusión y dominio establecidas por las relaciones de género en las corporaciones policiales se mantienen, y en algunos casos, se han recrudecido. Salarios magros, corrupción y precarización laboral son algunos de los indicadores que aparecen en las narrativas. No obstante, en ciertas dinámicas institucionales se abrieron intersticios que permiten el desarrollo de estrategias de reposicionamiento de las mujeres.

La lectura de este volumen refuerza la importancia de la producción de investigaciones feministas para promover la igualdad de género dentro y fuera de la policía, y también por su contribución a los procesos autorreflexivos que ayuden a pensar las lógicas institucionales y promuevan la necesidad de generar transformaciones. En tal sentido, el libro abre una puerta enorme y es una herramienta muy valiosa y esclarecedora para pensar reformas de la seguridad pública en Latinoamérica y el Caribe. En estos términos, el aporte de este trabajo es sustancial en cuanto hace explícitas las desigualdades de género y las opresiones que persisten en las organizaciones policiales, pero también los empoderamientos y potencialidades. El libro propone, finalmente, una línea para ulteriores trabajos y profundizaciones con el fin de impulsar un tránsito hacia una cultura policial más democrática y respetuosa de los Derechos Humanos.

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 arábica.

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 “paneó” 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

Artículos

Pablo Martín Méndez

El neoliberalismo puesto en perspectiva.
Para una revisión de nuestras concepciones críticas
Neoliberalism in perspective.
For a review of our critical conceptions

Ignacio E. Carballo

Carlos M. Belloni

Martín López Amorós

Eduardo L. Fracchia

Emprendedorismo y políticas públicas.
Una introducción a la literatura
Entrepreneurship and public policies.
An introduction to the literature

Venetia Romagnoli

El proceso de construcción de las necesidades
en las políticas habitacionales. Un modelo
teórico-metodológico para su análisis desde
una perspectiva interpretativa
Shaping housing needs in public policies.
*A theoretical-methodological model from
an interpretive perspective*

Juan Pablo Quiroga

El síntoma de la estatalidad: controles de precios
y las capacidades estatales. El caso de Precios
Cuidados en Argentina
*The Symptom of Statehood: Price Control Policies
and State Capabilities. The Case of Precios
Cuidados in Argentina*

Magdalena Gil García

Políticas de empleo público en la provincia
de Buenos Aires (1991-2016)
Public employment policies in Buenos Aires Province (1991-2016)

Sol Gastaldi

Sergio G. Eissa

El Instrumento Militar Argentino:
Reflexiones en torno a su despliegue
*Argentina's Military Instrument:
Reflections on its deployment*

Martha Cecilia Jaramillo Cardona

Salvador Adame Gómez

Desigualdad de género y políticas públicas en áreas
naturales protegidas
Gender inequality and public policies in protected areas

Reseñas

Emmanuel Biset y Roque Farrán (compiladores)
Estado: Perspectivas Postfundacionales.
Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Prometeo Libros, 2017. 280 páginas.
ISBN 978-987-574-843-9

Reseña de Sebastián Cruz Barbosa

Universidad Nacional de Lanús

Olivia Tena Guerrero y Jahel López Guerrero
(coordinadoras)

Mujeres en la Policía. Miradas feministas sobre
su experiencia y su entorno laboral.
Centro de Investigaciones Interdisciplinarias
en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional
Autónoma de México.
Primera edición, 2017. 414 páginas.
(Colección diversidad feminista) ISBN 978-607-02-8989-7

Reseña de Mauro Vivas

Universidad Nacional de Lanús